

TARTU ÜLIKOOL

Sotsiaalteaduste valdkond

Ühiskonnateaduste instituut

Infokorralduse õppekava

Sandra Õnne

**Dokumentide avalikustamine vs. dokumentidele juurdepääsu piiramine Tartu
Linnavalitsuse dokumendiregistris**

Lõputöö

Juhendaja Tiina Palu, MA

Kaitsmisele lubatud

Tartu 2016

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1 INFORMATSIOONI AVALIKUSTAMINE.....	7
1.1 Avalikustamisele kuuluv informatsioon	7
1.2 Informatsiooni avalikustamine erinevatest huvidest lähtuvalt.....	8
1.3 Informatsiooni avalikustamine ja läbipaistvuse põhimõte.....	9
1.4 Informatsiooni avalikustamise kohustus Eesti seadusandlusest tulenevalt	9
2 INFORMATSIOONI KÄTTESAADAVUSE PIIRAMINE.....	11
2.1 Informatsioonile juurdepääsu piiramise viisid.....	11
2.2 Juurdepääsupiirangute rakendamine	12
2.2.1 Eraelu kaitse	13
2.2.2 Ärisaladuse kaitse	14
2.2.3 Riigisaladuse kaitse	14
3 TARTU LINNAVALITSUSE DOKUMENDIREGISTER	16
3.1 Elektrooniline dokumendihaldussüsteem GoPro Case Professional	16
3.2 Tartu linna dokumendiregistri vastavus Eestis kehtivatele nõuetele	17
3.2.1 AvTSist tulenevad nõuded	17
3.2.2 AÜAst tulenevad nõuded	19
3.3 Dokumendiregistri kasutusmugavus	20
4 JUURDEPÄÄSUPIIRANGUTE SEADMINE DOKUMENTIDELE PRAKTIKAS	23
4.1 Valimi kirjeldus	23
4.2 Uurimismeetodi kirjeldus	23

4.3	Tulemused.....	24
4.3.1	Kasutajate teadmised erinevat liiki teabe avalikustamisest ja piiramisest	24
4.3.2	Kasutajate teadmised juurdepääsupiirangute kehtestamisest	26
4.3.3	Kasutajate oskused juurdepääsupiirangute kehtestamisel	28
5	JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD	32
5.1	Dokumendiregistri vastavus nõuetele	32
5.2	Kasutusmugavus	33
5.3	Kasutajate võimekus juurdepääsupiirangute kehtestamisel.....	33
	KOKKUVÕTE	35
	SUMMARY	37
	KASUTATUD MATERJALID.....	39
	LISAD	43
	Lisa 1. Juurdepääsupiirangu kehtestamine GoPros	43
	Lisa 2. Tartu Linnavalitsuse dokumendiregistri vastavus AvTSist tulenevatele nõuetele	44
	Lisa 3. Tartu Linnavalitsuse dokumendiregistri vastavus AÜAst tulenevatele nõuetele	45
	Lisa 4. Tartu Linnavalitsuse avaliku dokumendiregistri sisujuht.....	46
	Lisa 5. Semistruktureeritud intervjuu transkriptsioon	47
	Lisa 6. Tabel intervjuueeritavatele erinevat liiki teabe osas avalikustamise või piiramise üle otsustamiseks	53

SISSEJUHATUS

Eesti Vabariik on demokraatlik riik, mida iseloomustavad üldised valimised ja salajane hääletus, parteide mitmekesisus, võimude lahusus, seadusandlus ja õiglane kohtusüsteem ning rahvavõim. Kuid demokraatia ei toimiks, kui inimestel puuduks juurdepääs informatsioonile. See tähendab, et avalikkus peab teadma, mis informatsioon on kättesaadav millisest valitsusorganist ning kuidas ja kust pääseb sellele infole ligi, ilma et selleks peaks olema ametlik luba (Kierkegaard, 2009).

Teabe avalikustamist reguleerib Eestis avaliku teabe seadus (AvTS) ning selle täitmise järgimist asutuste poolt kontrollib Andmekaitse Inspeksioon. Nimetatud asutus teostab seireid avalike asutuste avalikes dokumendiregistris ning teeb vajadusel ettepanekuid avaliku teabe seaduse paremaks täitmiseks. Selliseid ettepanekuid on tehtud ka Tartu Linnavalitsusele. Inspeksiooni viimane ettepanek puudutas juurdepääsupiiranguteta dokumentidele otseligipääsu võimaldamist linnavalitsuse avalikus dokumendiregistris. Linnavalitsus on seni pidanud seda nõuet raskesti täidetavaks, sest see eeldab, et dokumendid läbivad enne avalikustamist kontrolli, et vältida konfidentsiaalse informatsiooni avalikustamist juhul, kui ametnikud eksivad dokumendile juurdepääsupiirangu seadmisel.

Alates 1. märtsist 2016. a otsustas siiski Tartu Linnavalitsus nimetatud nõuet täitma hakata. Avalikustamise protsess ei ole automaatne, st teatud grupp inimesi vaatab kõik piiranguta registreeritud ja allkirjastatud dokumendid üle ning otsustab, kas dokumendil peaks olema juurdepääsupiirang või saab dokumenti avalikustada. Sellise dokumentide kontrollimise käigus on aga selgunud, et ametnikud eksivad piirangute märkimisel väga palju või ei teagi, et teave nõuab juurdepääsupiirangut.

Olen Tartu Linnavalitsuses dokumendihalduse valdkonnas töötanud kolm aastat ning osalen linnavalitsuse elektroonilise dokumendihaldussüsteemi (EDHS) peakasutajate juhtgrupi töös, mille eesmärgiks on EDHSi parendamine. Eeltoodu on põhjuseks, miks soovisin uurimustöö käigus keskenduda just Tartu Linnavalitsuse dokumendiregistrile.

Uurimustööl on oluline praktiline väärtus Tartu Linnavalitsusele, võimaldades saada ülevaate linna avalikust dokumendiregistrist ja kasutajate võimekusest dokumentidele juurdepääsupiirangute kehtestamisel ning võtta saadud tulemused aluseks linnavalitsuse dokumendihalduse valdkonna parendamiseks.

Uurimustöö eesmärk on selgitada välja, kuivõrd vastab Tartu Linnavalitsuse avalik dokumendiregister Eestis kehtivatest õigusaktidest tulenevatele nõuetele ja kasutusmugavuse hindamise kriteeriumidele ning millised on kasutajate teadmised ja oskused juurdepääsupiirangute seadmisel praktikas.

Eesmärgi saavutamiseks olen püstitanud järgmised uurimisülesanded:

1. Kirjeldada avalikustamisele kuuluvat informatsiooni ja dokumentide avalikustamise olulisust demokraatlikus ühiskonnas, sh läbipaistvuse põhimõttest ja erinevatest huvidest lähtuvalt, ning avalikustamise kohustust Eesti seadusandlusest tulenevalt.
2. Kirjeldada informatsiooni, millele tuleb juurdepääsu piirata, võimalusi juurdepääsu piiramiseks ning Eestis kehtivaid juurdepääsupiiranguid.
3. Kirjeldada Tartu linna asutustes kasutusel olevat elektroonilist dokumendihaldussüsteemi ja selle võimalusi dokumentidele juurdepääsu piiramise osas ning Tartu linnavalitsuse avaliku dokumendiregistri vastavust Eestis kehtivatele nõuetele ja kasutusmugavuse hindamise kriteeriumidele.
4. Selgitada välja kasutajate oskused ja teadmised juurdepääsupiirangute kehtestamisel.

Eestis on samas valdkonnas varasemalt uuritud ministeeriumite, riigiametite, inspeksioonide ja maavalitsuste dokumendiregistrite vastavust avaliku teabe seaduses sätestatud nõuetele (Kail, 2005); dokumentide avalikustamist Võru, Tallinna ja Pärnu linnavalitsuste dokumendiregistrites ning dokumendiregistrite kasutusmugavust (Kuhi, 2014); dokumentide avalikustamist Võru maakonna kohalikes omavalitsustes (Tiks, 2014); dokumentide avalikustamist Saaremaa ja Hiiumaa omavalitsuste dokumendiregistrites (Kolga, 2013); juurdepääsupiirangute seadmist dokumentidele ministeeriumite avalikes dokumendiregistrites (Aitsam, 2015); dokumentide avalikustamist ja kasutajamugavust avalike asutuste dokumendiregistrites (Everst, 2011) ning dokumentide avalikustamisega seotud riskide hindamist EDHSi kasutajate hinnangul (Rohtoja, 2011).

Mulle teadaolevalt on EDHSi kasutajaid kaasatud vaid Rohtoja (2011) uurimuses, kuid ka sellel juhul on kasutajatelt küsitud riskide kohta dokumentide avalikustamisel. Kasutajate võimekust

juurdepääsupiirangute määramisel mulle teadaolevalt pole varasemalt uuritud. Samuti pole mulle teadaolevalt analüüsitud Tartu Linnavalitsuse dokumendiregistri vastavust nõuetele ning kasutusmugavust.

Töö eesmärgi saavutamiseks kasutan vaatlust, et hinnata dokumendiregistri kasutusmugavust ja vastavust nõuetele, ning semistruktureeritud intervjuud, et selgitada välja kasutajate teadmised ja oskused juurdepääsupiirangute seadmisel dokumentidele. Intervjuud viin läbi Tartu Linnavalitsuse osakondade ja hallatavate asutuste sekretäridega, sest just sekretärid puutuvad kõige rohkem kokku dokumentide registreerimise ja vormistamisega, mis on need dokumendi menetlusetapid, kus tuleb juurdepääsupiirangute peale mõelda.

Töö koosneb sissejuhatuses, viiest sisupeatükist, kokkuvõttest, kasutatud materjalide loetelust, lisadest ning ingliskeelsest kokkuvõttest.

Esimeses peatükis annan ülevaate avalikustamisele kuuluvast informatsioonist ning kirjeldan informatsiooni avalikustamist erinevatest huvidest lähtuvalt, avalikustamise seotust läbipaistvuse põhimõttega ning avalikustamise kohustust Eesti seadusandlusest tulenevalt.

Teises peatükis keskendun informatsiooni kättesaadavuse piiramisele ning kirjeldan erinevaid juurdepääsu piiramise võimalusi, piiramisele kuuluvat informatsiooni ning Eestis kehtivaid juurdepääsupiiranguid eraelu, ärisaladuse ja riigisaladuse kaitsest lähtuvalt.

Kolmandas peatükis kirjeldan dokumendiregistri olemust, Tartu linnavalitsuses kasutusel olevat elektroonilist dokumendihaldussüsteemi ning selle juurdepääsumooduleid, registri vastavust Eestis kehtivatele nõuetele ning kasutusmugavust.

Neljas peatükk annab ülevaate läbiviidud kvalitatiivsest uurimusest, mille ülesandeks oli selgitada välja kasutajate teadmised ja oskused dokumentidele juurdepääsupiirangute kehtestamisel praktikas. Annan ülevaate valimist, uurimismeetodist ning uurimuse tulemustest.

Viiendas peatükis teen järeldused ning ettepanekud kolmes eelnimetatud valdkonnas: Tartu Linnavalitsuse dokumendiregistri vastavus Eestis kehtivatele nõuetele, dokumendiregistri kasutusmugavus ning kasutajate teadmised ja oskused dokumentidele juurdepääsupiirangute kehtestamisel.

Täna lõputöö juhendajat Tiina Palu väga hea koostöö eest, sh kiire tagasiside andmise, asjakohaste nõuannete ning kaasamõtleamise eest. Samuti täna kõiki intervjueritavaid julguse ja tahte eest intervjuudes osaleda ning oma arvamust avaldada.

1 INFORMATSIOONI AVALIKUSTAMINE

Hästi töötava demokraatia jaoks on oluline, et selle kodanikkond oleks informeeritud. Juurdepääs informatsioonile on oluline, et tugevdada aruandekohustust, läbipaistvust, osalust ja seadusandlust (Kierkegaard, 2009). Ilma informatsioonivabaduseta, sh juurdepääsuta dokumentidele, ei saa olla aruandekohustust ja ilma aruandekohustuseta ei saa olla demokraatiat (Bunyan, 2006).

E-demokraatia hõlmab elektrooniliste kommunikatsioonitehnoloogiate kasutamist, et tugevdada demokraatlikku protsessi. See saab juhtuda aga ainult siis, kui kaks olulist sammast – elektrooniline juurdepääs ja kättesaadavus – on olemas. (Kierkegaard, 2009)

Sissejuhatuses püstitatud esimese uurimisülesande täitmiseks kirjeldan selles peatükis avalikustamisele kuuluvat informatsiooni, avalikustamist erinevatest huvidest lähtuvalt ja selle seotust läbipaistvuse põhimõttega ning avalikustamise kohustust Eesti seadusandlusest tulenevalt.

1.1 Avalikustamisele kuuluv informatsioon

Inimestel on õigus teada, mida avalikud asutused igapäevaselt teevad – millist poliitikat järgitakse, missuguseid seaduseid ja regulatsioone valmistatakse ette, missugused on käsilolevad programmid ja projektid, kuidas kasutatakse avalikku raha ning missuguste rahvusvaheliste kokkulepete alal käivad läbirääkimised (Édes, 2000).

Eestis määratleb avalikustamisele kuuluva informatsiooni avaliku teabe seadus (AvTS), mille järgi on avalik teave „mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites“ (AvTS § 3 lg 1).

Selline teave on näiteks riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste põhimäärused, ametnike ametijuhendid, andmed riigieelarve tulude laekumise kohta, avalike ürituste kavad, erakondade liikmete nimekirjad, asutuse dokumendiregister jne (AvTS § 28).

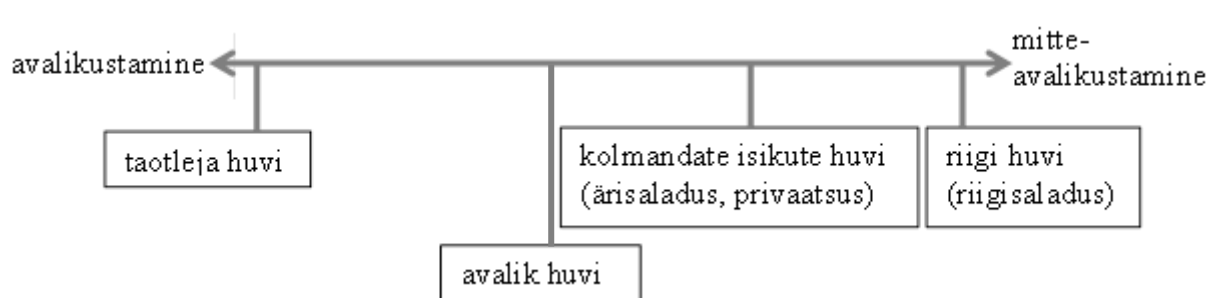
1.2 Informatsiooni avalikustamine erinevatest huvidest lähtuvalt

Kuigi valitsusasutuste informatsiooni avalikustamine on riiklik tegevus, hõlmab see sageli mitmeid huvigruppe, nagu informatsiooni taotleja, kolmandad isikud ning riik (Jingbo, 2015). Taotleja huvi peitub selles, kas tema päring saab täidetud. Avalikud asutused koguvad isikute, ettevõtete jt asutuste kohta väga palju informatsiooni ning selle informatsiooni avalikustamine sisaldab nende asutuste huvisid, moodustades kolmandate isikute huvi (ärisaladus, privaatsus), mis on seotud taotleja huviga. Valitsuse tegevused ja informatsioon, mis on seotud riigi julgeoleku, kaitse, välissuhete ja sõjaliste küsimustega, moodustavad riigi huvi (riigisaladus). Valitsusasutuste informatsiooni avalikustamisel ongi põhiküsimus, kas avalikustada või mitte ning huvide konfliktid erinevate gruppide vahel keerlevad selle küsimuse ümber. (Jingbo, 2015)

Avaliku huvi terminit pole üheselt määratud. Avalikuks huviks peetakse laias tähenduses nii üldist hüve kui ka ühiskondlikule hüvele kahju vältimist. „Midagi, mida ootavad võimalikult paljud ühiskonnaliikmed – näiteks et seadusi täidetaks, tunne terve ning turvaline oleks, meie ühiseid ressursse (nagu loodus või maksud) mõistlikult kasutataks, et teavet ei varjatakse, et kultuur püsiks ning miks ka mitte, et kõigil oleks täna ja ülehommel hea elada“. (Rammo, 2014)

Avalik huvi peab põhinema isiklikel huvidel ning olema ka rakendatud sellel tasandil – protsessis, mis liigub konkreetselt abstraktsele ning üldiselt üksikasjalikule. Õigus midagi teada võib rahuldada isiklikku huvi, kuid on samal ajal inimese põhiõigus avalikus elus osalemiseks. (Jingbo, 2015)

Joonisel 1 on näidatud, millised huvid toetavad avalikustamist, millised mitte. Taotleja huvi on, et info, mida ta nõuab, oleks avalik. Riigi huvi on aga kaitsta riigisaladust ning toetab mitteavalikustamist. Kolmandate isikute huvi on samuti mitteavalikustamise poolt, kuid mitte nii oluline kui riigi huvi. Avalik huvi paikneb peaaegu keskel, kuid on siiski avalikustamise poole kallutatud.



Joonis 1. Huvide paiknemine avalikustamise-mitteavalikustamise skaalal (Allikas: Jingbo, 2015, lk 39)

1.3 Informatsiooni avalikustamine ja läbipaistvuse põhimõte

Läbipaistvuse põhimõte koosneb Grønbech-Jenseni (1998) sõnul kahest kontseptsioonist – juurdepääsust ning kommunikatsioonist. Esimese puhul on läbipaistvus kui inimese põhiõigus ning kui vahend riigiaparaadi järelevalve ja aruandekohustuse tagamiseks. Teisel juhul on läbipaistvus aga kui meetod avalikkuse informeerimiseks ning poliitikaprotsessides osalemisele kaasa aitamiseks, andes informatsiooni käimasolevatest tegevustest.

Avatud ja läbipaistev otsuste tegemine on iga demokraatliku süsteemi alus, st kodanikel on õigus teada, kuidas ja miks otsuseid tehakse. Selle vastand – salalikkus – tekitab umbusaldust ja ükskõiksust kodanike seas ning suletud mõtteid poliitikute hulgas. (Bunyan, 2006)

Eesti liitus 2012. aastal rahvusvahelise algatusega „Avatud valitsemise partnerlus“, mida juhib Avatud Valitsemise Partnerluse Juhtkomitee ning mille eesmärk on muuta valitsemine avatuks, st võimu teostatakse ausalt, läbipaistvalt ja dialoogis kodanikega (Riigikantselei koduleht, 2016). Partnerluses osalemiseks on loodud Riigikantselei tegevuskava (2014), mis sisaldab järgmiseid läbipaistvuse edendamisele kaasa aitavaid lubadusi:

- parandada kodanikele osalemiseks tarviliku info kättesaadavust (sh valitsuse plaanide info),
- parandada poliitikakujundamise protsessis osalemise võimalusi (sh kaasamine enne eelnõu valmimist),
- suurendada avaliku raha kasutamise läbipaistvust ja arusaadavust (sh avaandmete kasutamine, korruptsiooni ennetamine),
- kasutada laialdaselt avaandmeid.

1.4 Informatsiooni avalikustamise kohustus Eesti seadusandlusest tulenevalt

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 44 sätestab, et „igaühel on õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni“. Sama paragrahv paneb riigiasutustele ja kohalikele omavalitsustele kohustuse anda inimesele informatsiooni asutuse tegevuse kohta, kui ta seda nõuab, v.a andmeid, mille avalikustamine on seadusega keelatud ja asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 44 alusel on Eesti kodanikul õigus tutvuda lisaks avalikule informatsioonile ka teda puudutavate andmetega, mis on riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes või nende arhiivides.

Juurdepääs avalikule teabele tuleb tagada igaühele võimalikult kiirel ja hõlpsal viisil, kuid samas peab olema tagatud isiku eraelu puutumatus ja autoriõiguste kaitse (AvTS § 4 lg 2, 3). Dokumentidele on võimalik juurdepääsu võimaldada kahel viisil – teabenõude täitmisega ja dokumentide avalikustamisega (AvTS § 8 lg 1).

2 INFORMATSIOONI KÄTTESAADAVUSE PIIRAMINE

Tänapäeva digitaalne ajastu võimaldab informatsiooni kiiresti koguda, töödelda ja levitada. Kui andmed muutuvad kord internetis avalikuks, on edaspidi väga raske nende levikut pidurdada. Ei piisa sellest, et avalikustaja need internetist eemaldab, sest need on juba jõudnud mitmete inimesteni, kes kõik edasi neid andmeid töötlevad ja levitavad.

Seega tuleb informatsiooni avalikustamisel väga hästi mõelda, millist informatsiooni ja kuidas avalikustada ning millistele andmetele juurdepääsu piirata. Seda tehes tuleb tagada isikute eraelu puutumatus, autoriõiguste kaitse, ärisaladuse kaitse ning riigisaladuse kaitse.

Sissejuhatuses püstitatud teise uurimisülesande täitmiseks kirjeldan selles peatükis informatsiooni, millele tuleb juurdepääsu piirata, võimalusi juurdepääsu piiramiseks ning Eestis kehtivaid juurdepääsupiiranguid.

2.1 Informatsioonile juurdepääsu piiramise viisid

Võimalusi informatsioonile juurdepääsu piiramiseks on mitmeid. Järgnevalt kirjeldan neid lähemalt.

Dokumentidest konfidentsiaalse info eemaldamine

Mitmed asutused on asunud piirama juurdepääsu avalikele dokumentidele, eemaldades neist informatsiooni, mida ei tohi avalikustada. Selliseid meetodeid on kolm: esimene neist on käsitsi informatsiooni peitmine markeritega ning seejärel dokumendi sisestamine andmebaasi; teine on poolautomaatne, kus tarkvara otsib dokumentidest nt isikukoodi kombinatsioone ning annab inimesele märku see osa dokumendist kustutada; kolmas meetod on täiesti automatiseeritud ning kasutab optilist tähetuvastust, et vajalikku informatsiooni varjata. (Byrne, 2010)

Sellist meetodit nimetatakse ka dokumentide „puhastamiseks“ (*sanitization*) ehk süsteem püüab kindlaks teha ning eemaldada tundlikud infoosad dokumendist enne, kui need muutuvad

avalikuks, et vähendada isikute tuvastatuse ja konfidentsiaalse informatsiooni paljastamise riske (Sánchez, Batet ja Viejo, 2013).

Dokumentidele otseligipääsu piiramine

Mitmed asutused on valinud aga lihtsama tee – kui dokument sisaldab konfidentsiaalset informatsiooni, siis ei võimaldata dokumendile üldse juurdepääsu, v.a teabenõude korras, kui kaetakse või eemaldatakse dokumendist konfidentsiaalne informatsioon.

Füüsilise isiku nime asemel initsiaalide kasutamine

Füüsilise isikuga seotud kirjavahetus, mille sisu ei puuduta konfidentsiaalset informatsioon (nt märgukirjad, selgitustaotlused), peaks olema avalikustatud, kuid pöörduja nime avalikustamise asemel tuleks see asendada initsiaalidega.

Dokumentide digiteerimisest hoidumine

Aegadel, kui tehnoloogia polnud veel nii arenenud, oli dokumentidele ligipääs raskendatud, sest inimene pidi huvi korral minema dokumendiga kohapeale tutvuma. Nüüd on aga elu muutunud mugavamaks ja piisab vaid interneti olemasolust.

Dokumentide digiteerimisest hoidumine on võimalik, kuid tänapäeva tehnoloogiliselt arenenud ühiskonnas keeruline. Seda ka põhjusel, et seadusandlusest tuleneb kohustus pidada elektroonilist dokumendiregistrit ning tagada juurdepääs piiranguteta dokumentidele.

Tasu küsimine dokumentidega tutvumise eest

Üks võimalus piirata dokumentidele juurdepääsu, on muuta dokumentidega tutvumine tasuliseks. See meetod on aga vastuolus inimese põhiõigusega saada juurdepääsu informatsioonile, sõltumata tema sissetulekust ja rahalistest vahenditest.

Kasutajaks registreerimine

Mõned asutused nõuavad informatsiooniga tutvumiseks oma veebilehtedel kasutajaks registreerimist, sh peab kasutaja nõustuma asutuse tingimustega, enne kui ta saab teatud informatsiooniga tutvuda (Byrne, 2010).

2.2 Juurdepääsupiirangute rakendamine

Enamlevinud praktika dokumentidele juurdepääsu piiramiseks on dokumendile juurdepääsupiirangu (asutusesiseseks kasutamiseks (AK)) kehtestamine, st dokumendis sisalduvat piiranguga teavet ei avalikustata kolmandatele isikutele.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) on koostanud juurdepääsupiirangute klassifikaatori, mis on abivahend dokumentidele juurdepääsupiiranguid kehtestavatele töötajatele. Klassifikaatorit kasutatakse dokumendihaldussüsteemis uue juurdepääsupiirangu kehtestamisel nii sarjale kui dokumendile. (Juurdepääsupiirangute klassifikaator, 2015)

Eestis on levinud juurdepääsupiirangute rakendamine eraelu kaitseks, ärisaladuse kaitseks ja riigisaladuse kaitseks ning järgnevalt antakse neist täpsem ülevaade.

2.2.1 Eraelu kaitse

Eestis reguleerib lisaks avaliku teabe seadusele eraelu kaitse eesmärgil teabe piiramist ka isikuandmete kaitse seadus (IKS). Samuti on Andmekaitse Inspeksioon koostanud mitmeid juhiseid, mis aitavad isikute eraelu puutumatust tagada, sh isikuandmete edastamine välisriiki, töötlemine töösuhetes, teadustöös ja suguvõsa uurimisel, lapse isikuandmete töötlemine jne (Andmekaitse Inspeksiooni koduleht, 2016).

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 26 alusel on „igaühel õigus perekonna- ja eraelu puutumatusele“, st et riigiasutused ja kohalikud omavalitsused ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda, v.a seaduses sätestatud juhtudel tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

Eraelu kaitseks on asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud järgmine teave (AvTS § 35 lg 1 p 12):

- delikaatsed isikuandmed, mis vastavalt isikuandmete kaitse seaduse (2016) § 4 lg-le 2 on järgmised andmed:
 - poliitilisi vaateid, usulisi ja maailmavaatelisi veendumusi kirjeldavad andmed,
 - etnilist päritolu ja rassilist kuuluvust kirjeldavad andmed,
 - andmed tervises seisundi või puude kohta,
 - andmed pärilikkuse informatsiooni kohta,
 - biomeetrilised andmed,
 - andmed seksuaalelu kohta,
 - andmed ametiühingu liikmelisuse kohta,
 - andmed süüteo toimepanemise või selle ohvriks langemise kohta enne avalikku kohtuistungit või õigusrikkumise asjas otsuse langetamist või asja menetluse lõpetamist.
- isikuandmed, mille avalikuks tulek kahjustaks oluliselt isiku eraelu puutumatust (kodune aadress, isiklik e-posti aadress, telefoninumber jne);

- perekonnaelu üksikasju kirjeldavad andmed;
- teave sotsiaallabi või sotsiaalteenuste osutamise taotlemise kohta;
- isiku vaimseid või füüsilisi kannatusi kirjeldav teave.

Euroopa Parlament on 14. aprillil 2016 andnud nõusoleku andmekaitse reformi elluviimiseks, mille tõttu tunnistatakse IKS hiljemalt 2018. aastaks kehtetuks ning selle asemel hakatakse Eestis järgima reformi aluseks olevat Euroopa Parlamendi ja Nõukogu isikuandmete kaitse üldmäärust (2016). Sellega püütakse tagada suurem andmekaitse ning andmete töötlemise läbipaistvus (Euroopa Parlament kiitis heaks ..., 2016).

2.2.2 Ärisaladuse kaitse

Ärisaladuse kaitse eesmärgil reguleerivad teabe piiramist lisaks avaliku teabe seadusele ka konkurentsiseadus (KonkS) ning riigihangete seadus (RHS).

Ärisaladuse kaitseks on asutusesiseks kasutamiseks mõeldud teave, mille avalikustamine võib kahjustada ärisaladust (AvTS § 35 lg 1 p 17). Ärisaladus on selline „teave ettevõtja äritegevuse kohta, mille avaldamine teistele isikutele võib selle ettevõtja huve kahjustada, sh oskusteavet puudutav tehniline ja finantsteave, teave kulude hindamise metoodika, tootmissaladuste ja – protsesside, tarneallikate, ostu-müügi mahtude, turuosade, klientide ja edasimüüjate, turundusplaanide, kulu- ja hinnastruktuuride ning müügistrateegia kohta“ (KonkS § 63 lg 1).

Ettevõtja peab ise märku andma, millist teavet ta peab ärisaladuseks. Kui ta seda ei tee, siis peaks asutus, kellele teave on edastatud, juurdepääsupiirangut rakendama alles siis, kui dokument kindlasti sisaldab ärisaladust (vajadusel võib küsida ettevõtjalt põhjendusi). (Avaliku teabe seaduse üldjuhend, 2016)

Ärisaladusega on tihedalt seotud ka riigihangete pakkumused, mis on RHSi § 43 lg 4 alusel konfidentsiaalne informatsioon, sh sätestab RHSi § 46 lg 5, et hankija ei tohi avalikustada pakkumuste avamisel nende sisu sellises osas, mis rikuks pakkujate ärisaladust.

2.2.3 Riigisaladuse kaitse

Riigisaladuse kaitse eesmärgil reguleerib teabe piiramist lisaks avaliku teabe seadusele ka riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus (RSVS).

Riigisaladuse kaitseks on asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teave, mille avalikuks tulek ohustaks riigi julgeolekut või riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitset, sh teave

sisejulgeoleku tagamise, riigikaitsepoliitika kujundamise, riigikaitse korraldamise jmt kohta (AvTS § 35 lg 1 p 3¹).

Riigisaladust kaitstakse neljal tasemel: piiratud tase, konfidentsiaalne tase, salajane tase ja täiesti salajane tase (RSVS § 5). Lisaks eristatakse järgmiseid riigisaladuse liike: välissuhete, riigikaitse, korrakaitse, julgeolekuasutuse ning infrastruktuuri ja teabe kaitse riigisaladus (RSVS § 6-10).

Riigisaladusele on võimalik saada juurdepääsuõigust vaid ametikohajärgselt, asutuse juhi otsuse alusel, juurdepääsuloa alusel, tunnistajakaitse kaitseabinõude kohaldamisest tulenevalt või uurimisasutuse, prokuratuuri või kohtu määruse alusel (RSVS § 26).

3 TARTU LINNAVALITSUSE DOKUMENDIREGISTER

Avaliku teabe seaduse § 11 lg 1 alusel on asutuse dokumendiregister „digitaalselt peetav andmekogu, mida asutusse saabunud ja asutuses koostatud dokumentide registreerimiseks ja neile juurdepääsu tagamiseks peab riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus või avalik-õiguslik juriidiline isik“.

Vabariigi Valitsuse 26. veebruari 2001. a määruse nr 80 „Asjaajamiskorra ühtsed alused“ (AÜA) § 23 lg 1 kohustab eelpool nimetatud asutusi võimaldama digitaalselt peetavale dokumendiregistrile juurdepääsu asutuse veebilehe kaudu. Tartu linna dokumendiregister on linna veebilehe kaudu kättesaadav alates 1999. aastast (võimaldati juurdepääs planeeringutele ja õigusaktidele, 2002. a lisandus kirjavahetus). Registri avaliku vaate kaudu tagatakse ligipääs linnavalitsuses, linnavolikogu kantseleis ja linnavalitsuse hallatavates asutustes registreeritud dokumentidele (Tartu linnavalitsuse koduleht, 2016).

Dokumendiregistri pidamise eesmärk on tagada asutuses registreeritud dokumentide üle arvestus, dokumentide leidmine erinevate metaandmete (sh liigi, numbri, kuupäeva, sisu, aadressaadi jms) kaudu ning dokumentide täitmise kontrolli võimalus (AÜA § 20 lg 1).

Sissejuhatuses püstitatud kolmanda uurimisülesande täitmiseks kirjeldan selles peatükis Tartu linna asutustes kasutusel olevat elektroonilist dokumendihaldussüsteemi ja selle võimalusi juurdepääsu piiramise osas ning Tartu Linnavalitsuse avaliku dokumendiregistri vastavust Eestis kehtivatele nõuetele ja kasutusmugavuse hindamise kriteeriumidele.

3.1 Elektrooniline dokumendihaldussüsteem GoPro Case Professional

Tartu Linnavalitsuses ning selle hallatavates asutustes tekkivad dokumendid registreeritakse ühises elektroonilises dokumendihaldussüsteemis GoPro Case Professional. Tegemist on dokumendi-, asja- ja kontaktihaldustarkvaraga, mis töötab IBM Lotus Notes'i keskkonnas. Asi siinkohal tähendab dokumentide grupeerimist, millesse kuuluvad dokumendid käsitlevad ühist probleemi või teemat (Pullonen, 2006).

GoPro võimaldab dokumentidele juurdepääsu piirata kahel viisil – juurdepääsuõiguste mooduliga ning avalikustamise mooduliga. Juurdepääsuõiguste mooduliga on dokumendile võimalik määrata kasutajate põhjal lugemis- ja muutmisõiguseid, kusjuures muutmisõigustega kasutajatel on võimalik dokumente lugeda ja muuta, kuid ainult lugemisõigustega kasutajatel puudub õigus dokumenti muuta. Eesmärk on piirata asutusesiseselt dokumentidele juurdepääsu.

Avalikustamise mooduliga on võimalik dokumendile juurdepääsu piirata seadustest tulenevate sätete alusel. Dokumendile tuleb määrata juurdepääs A (avalik) või AK (asutusesiseseks kasutamiseks). Viimase puhul tuleb määrata piirangu õiguslik alus, kehtestamise aeg ja piirangu lõpuaeg (vt lisa 1). Lisaks on võimalik määrata, missugust teksti dokumendi kohta kuvatakse veebis (vaikimisi kuvatakse dokumendi pealkirja). Asutusesiseseks kasutamiseks määratud dokumendile tekib EDHSi punane keelumärk, mis annab kasutajale märku, et tegemist ei ole avaliku dokumendiga ning ta ei tohiks seda avada, v.a juhul kui sellega tutvumine on tema tööülesannete täitmiseks vajalik.

3.2 Tartu linna dokumendiregistri vastavus Eestis kehtivatele nõuetele

Teabele juurdepääsu tagamiseks on avalike asutuste dokumendiregistritele AÜAs ja AvTSis kehtestatud mitmeid nõudeid. Alljärgnevalt toon need nõuded esile ja annan ülevaate Tartu Linnavalitsuse dokumendiregistri vastavusest nendele, olles nõudeid ja registrit omavahel võrrelnud.

3.2.1 AvTSist tulenevad nõuded

Avaliku teabe seaduses sätestatakse järgmised dokumendiregistrile esitatavad nõuded:

- Dokumendiregistris tuleb registreerida asutusse saabunud ning asutusest välja saadetavad dokumendid, asutuse poolt loodud õigusaktid ning sõlmitud lepingud.
- Dokumendiregistri avalikus vaates ei tohi kuvada teavet, mis võimaldaks füüsilist isikut tuvastada.
- Dokumendiregistris tuleb näidata dokumendi lahendamise või vastamise tähtaeg, vastuse koostamise või lahendamise korraldamise eest vastutava struktuuriüksuse nimetus ja ametniku või töötaja nimi, kes vastuse koostab.
- Elektroonilistele dokumentidele, millele ei ole juurdepääsupiirangut kehtestatud, tagatakse juurdepääs dokumendiregistri kaudu, välja arvatud dokumentidele, mis avaldatakse Riigi Teatajas.
- Dokumendiregistrile tuleb tagada juurdepääs.

- Dokumentide leidmise lihtsustamiseks peab dokumendiregister sisaldama sisujuhti, kasutusjuhendit ning ületekstiotsingut.

Tartu Linnavalitsuse dokumendiregistris registreeritakse kõik asutuses loodud ja allkirjastatud õigusaktid (volikogu määrused ja otsused ning linnavalitsuse määrused ja korraldused) ning sõlmitud lepingud. Samuti registreeritakse asutusse saabunud ning asutusest väljasaadetud ametikirjad. Oma senisele kogemusele tuginedes julgen aga väita, et koheselt menetletavate e- kirjade registreerimisega on probleeme, st kui e- kirjale on võimalik kohe vastata, ei peeta praktikas oluliseks seda registreerida. Lisaks on esinenud olukordi, kus ametnikud teevad avalikele asutustele ise päringuid e- kirja teel ning kui päringutele vastatakse seejärel ametliku kirjaga, registreeritakse DHSis vaid vastuskiri, sest algatuskiri puudub.

Tartu Linnavalitsuse dokumendiregistri avalikus vaates asendatakse füüsiliste isikute nimed „Saatja“ ja „Saaja“ andmeväljades isikute initsiaalidega, kuid sellele vaatamata on mitmete dokumentide puhul võimalik füüsilist isikut tuvastada, sest dokumentide pealkirjad sisaldavad nt isikute nimesid. Nimesid märgitakse pealkirjadesse, et dokumente oleks lihtsam dokumendihaldussüsteemis eristada ja leida, kuid unustatakse, et dokumendi pealkiri kuvatakse vaikimisi avalikus vaates just sellisena, nagu ta DHSi sisestatakse. Selle vältimiseks on juurdepääsupiirangu kehtestamisel võimalik sisestada andmevälja „Teema veebis“ selline tekst, mida võib avalikus vaates kuvada.

Dokumendi menetluse kohta näidatakse Tartu Linnavalitsuse dokumendiregistris dokumendi staatust, dokumendi vastamise eest vastutavat töötajat ning vastamise tähtaega.

Juurdepääs tagatakse järgmistele elektroonilistele dokumentidele, millele ei ole juurdepääsupiirangut kehtestatud: linnavolikogu otsused ja linnavalitsuse korraldused ning nende eelnõud, istungite päevakorrad, protokollid, stenogrammid ja videod, volikogu komisjonide protokollid, haldusaktid (osakondade, asutuste, komisjonide otsused), planeeringud ning kirjavahetuse dokumendid (viimased alates 2016. a märtsist). Vaatamata sellele, et linnavolikogu ja -valitsuse määrused on avaldatud Riigi Teatajas, võimaldatakse neile juurdepääs ka linna avalikus dokumendiregistris, mis aga tekitab mõnikord segadust, kui dokumendihaldussüsteemis on jäänud seosed (nt kehtetuks tunnistamised ja muutmised) dokumentide vahel märkimata.

Tartu Linnavalitsuse avalikule dokumendiregistrile on tagatud juurdepääs Tartu linna veebilehel www.tartu.ee ning register sisaldab sisujuhti, kasutusjuhendit ja ületekstiotsingut.

Tartu Linnavalitsuse dokumendiregistri vastavus avaliku teabe seadusest tulenevatele nõuetele on kokku võetud tabelis nr 1 (vt lisa nr 2).

3.2.2 AÜAst tulenevad nõuded

Asjaajamiskorra ühtsetes alustes sätestatakse järgmised dokumendiregistriks esitatavad nõuded:

- Dokumendiregister peab olema digitaalne.
- Dokumendiregistriks peab olema juurdepääs asutuse veebilehe kaudu.
- Dokumendiregistris tuleb tagada juurdepääs registreeritud juurdepääsupiiranguta digitaaldokumentidele või sisaldama paberkandjal või muul kandjal dokumendi asukohaviita.
- Dokumendiregistris peavad olema näidatud andmed dokumendi juurdepääsupiirangu aluse ja tähtaja kohta.
- Dokumendiregister peab olema tehnoloogiliselt, organisatsiooniliselt ja füüsiliselt piisavalt kaitstud andmete omavolilise muutmise või hävitamise eest.
- Dokumendiregistris tuleb teha varukoopiaid. Tartu Linnavalitsuse dokumendiregister on digitaalne ning sellele on juurdepääs Tartu linna veebilehe kaudu.

Tagatud on juurdepääs registreeritud juurdepääsupiiranguta digitaaldokumentidele (vt eelmist alapeatükki). Juurdepääsupiiranguga dokumentide puhul on registris näidatud andmed piirangu aluse ja tähtaja kohta väga korrapäraselt – andmete kvaliteeti pole enne 2016. a märtsikuud kontrollitud ning seetõttu on registris dokumente, millele pole juurdepääsupiirangut kehtestatud, kuid millel peaks see olema. Nendele dokumentidele puudub ka avalikus vaates otseligiipääs.

Tartu Linnavalitsuse dokumendiregister on piisavalt kaitstud andmete omavolilise muutmise või hävitamise eest. Dokumentidele on võimalik määrata muutmisõiguseid nende kasutajate jaoks, kes tööülesannete tõttu peavad saama dokumenti muuta. Kõik dokumentide muudatused kajastuvad dokumendil jaotise „Ajalugu“ all. Täiendavalt logitakse lugemised, muudatused ja kustutamised logismooduliga *SecurTrack*, tänu millele on võimalik taastada kustutatud dokumendid.

Varukoopiaid tehakse dokumendiregistris igal tööpäeval pärast töötaja lõppu sellel päeval registrisse lisandunud andmete kohta, mis annab võimaluse taastada andmebaasi praktiliselt sekundi täpsusega. Vähemalt üks kord nädalas tehakse varukoopia kõigist dokumendiregistris paiknevatest andmetest. Varukoopiaid hoitakse füüsiliselt *live*-serveritest eemal (teises hoones).

Tartu Linnavalitsuse dokumendiregistri vastavus asjaajamiskorra ühtsetest alustest tulenevatele nõuetele on kokku võetud tabelis nr 2 (vt lisa nr 3).

3.3 Dokumendiregistri kasutusmugavus

Tartu linna dokumendiregistri kasutusmugavuse hindamisel on aluseks võetud A. Adamsoni seminaritöös (2013) välja toodud kasutusmugavuse hindamise kriteeriumid, mis tulenevad avaliku teabe seaduses ja selle üldjuhendis ning asjaajamiskorra ühtsetes alustes kirjeldatud dokumendiregistriks esitatud nõuetest. Nendeks kriteeriumideks on dokumendiregistri kuvamine veebilehel, tähistus, sisujuht, kasutusjuhend, ületekstiotsing, dokumentide leitavus, otseligiipääsu võimaldamine ning juurdepääsupiirangu kuvamine.

Dokumendiregistri kuvamine veebilehel

Avaliku teabe seaduse üldjuhend (2016) soovib kuvada dokumendiregistrit asutuse veebilehel esimesel valikutasandil (nn ühe klõpsu reegel registri juurde jõudmiseks). Tartu linna dokumendiregister on leitav Tartu linna kodulehelt jaotise „Kohalik võim“ alt, kuid see pole kohe nähtav. Selle leidmiseks tuleb teada, et see asub just selle jaotise all ning jaotis avada. Seega ei ole see esmakordse kasutaja jaoks kiiresti leitav, kui ta ei tea, millises jaotises võiks dokumendiregister olla.

Dokumendiregistri tähistus

Dokumendiregister peab olema tähistatud sõnaga „Dokumendiregister“, sest muud tähistused tekitavad inimestes segadust (nt EDHSi nimi). Tartu linna dokumendiregister on tähistatud sõnaga „Dokumendiregister“.

Dokumendiregistri sisujuht

Dokumendiregistri kasutamise hõlbustamiseks peaks see sisaldama sisujuhti ehk näitama, missuguseid dokumendiliike register sisaldab. Tartu linna dokumendiregister on varustatud sisujuhiga (vt lisa 4), milles on välja toodud muuhulgas järgmised dokumendiliigid: määrused, linnavolikogu otsused, linnavalitsuse korraldused, istungite päevakorrad, protokollid, stenogrammid ja videod, haldusaktid, käskkirjad, lepingud, kirjavahetus, planeeringud, riigihanked, projekteerimistingimused, raieload ning dokumendid hallatavate asutuste kaupa.

Dokumendiregistri kasutusjuhend

Kasutusjuhendi eesmärk on lihtsustada dokumentide leidmist, st anda registri kasutajale juhiseid dokumentide leidmiseks. Tartu linna dokumendiregistri sisujuhis on kasutusjuhendile viidatud.

Kasutusjuhend kirjeldab, milliseid andmeid dokumendiregister sisaldab, kuidas on dokumendid sorteeritud ja grupeeritud, kuidas saab infot dokumendi kohta, mida teha dokumendi täistekstiga tutvumiseks ning kuidas dokumente otsida.

Ületekstiotsing

Ületekstiotsingu eesmärk on võimaldada otsida dokumente erinevate tunnuste abil. Tartu linna dokumendiregistrist saab dokumente otsida järgmiste andmete järgi: dokumendi liik, märksõna, registreerimise kuupäevade vahemik. Sisujuhis on selleks valik „Lihtotsing“. Lisaks on otsinguvõimalus iga dokumendiliigi vaates.

Dokumentide leitavus ja omavaheline sidumine

Dokumentide leitavust saab hinnata kahest aspektist: lihtotsingu teel leitavus ning dokumendiregistri sisujuhi järgi leitavus. Esimese puhul tuleb täpselt teada, mida otsitakse, sest otsida saab teatud kriteeriumide alusel (vt eelmist lõiku „ületekstiotsing“).

Sisujuhi järgi otsides tuleb esmalt teada, millise dokumendiliigiga on tegemist, millises asutuses on dokument registreeritud ning millal on registreeritud. Kui võtta näiteks dokumendiregistri sisujuhist jaotis „Kirjavahetus (sissetulnud)“, siis selle dokumendiliigi puhul on dokumendid järjestatud aja järgi. Kui vaadata selles vaates edasi nt 2016. a märtsis sissetulnud kirju, siis kuvatakse 3410 kirjet, mis sisaldavad järgmised dokumendi metaandmeid: dokumendi saabumise kuupäev, dokumendi number, pealkiri, juurdepääsupiiranguta dokumendi puhul ka saatja. Kui kodanik peaks tundma huvi, kas tema kiri on registreeritud, siis ei ole tema jaoks dokumendi leidmine lihtne, sest dokumentide pealkirjad on väga üldised (nt avaldus, pöördumine, trahviteade jne). Ta peaks läbi vaatama mitmeid dokumente (eeldades, et ta teab, millal ta kiri võidi registreerida) ning tundma saatja andmeväljast ära oma initsiaalid, sest füüsiliste isikute puhul ei kuvata registris nime.

Iga asja alla registreeritud dokumendi juures kuvatakse asja sisukord, kus näidatakse kõik asjaga seonduvad dokumendid, sh algatuskiri ja selle vastus jm konkreetse teemaga seotud dokumendid, nt viited õigusaktidele, lepingutele ja teistele asjadele. Selliselt on kindlast teemast huvitatud isikul võimalik dokumendiregistrilt kasutades saada kogu vajalik informatsioon kiirelt ja lihtsalt.

Otseligiipääsu võimaldamine

Nõue võimaldada juurdepääsupiiranguta dokumentidele dokumendiregistri kaudu otseligipääsu ehk avalikustada dokumentide täistekste tuleneb avaliku teabe seadusest (alates 2009. a). Tartu

Linnavalitsus täitis seda nõuet kuni 2016. a märtsi alguseni järgmiste dokumendiliikide puhul: linnavolikogu ja -valitsuse määrused, linnavolikogu otsused ja linnavalitsuse korraldused ning nende eelnõud, istungite päevakorrad, protokollid, stenogrammid ja videod, volikogu komisjonide protokollid, haldusaktid (osakondade, asutuste, komisjonide otsused), planeeringud.

Alates 2016. a märtsist hakati avalikustama ka juurdepääsupiiranguta kirjavahetuse dokumentide täistekste, sh kirjavahetust riigihangete, projekteerimistingimuste, planeeringute jms küsimuses.

Otselgipääsu ei võimaldata hetkel juurdepääsupiiranguga dokumentidele, käskkirjadele ja lepingutele. Nende dokumentidega on võimalik tutvuda teabenõude korras ning juurdepääsupiiranguid silmas pidades.

Juurdepääsupiirangu kuvamine

Nende dokumentide puhul, mille täistekstidele pole võimalik juurde pääseda, tuleb näidata, mis alusel ning kui kaua neile juurdepääs piiratud on. Nõue on täidetud osaliselt, sest enne 2016. a märtsikuud registreeritud dokumentide puhul, millele ei ole juurdepääsupiirangut kehtestatud, kuid mille täisteksti pole samuti avalikustatud, seda märget ei ole. Nende dokumentidega on võimalik tutvuda teabenõude korras.

4 JUURDEPÄÄSUPIIRANGUTE SEADMINE

DOKUMENTIDELE PRAKTIKAS

Nagu eelnevalt mainitud, alustas linnavalitsus käesoleva aasta märtsikuust juurdepääsupiirangute kirjavahetuse dokumentide täistekstide avalikustamist Tartu linna avalikus dokumendiregistris. Avalikustamise protsessi käigus on selgunud, et asutusse saabuvate dokumentide registreerimisel ning asutusest väljasaadetavate dokumentide koostamisel ja vormistamisel ei ole alati dokumentidele juurdepääsupiirangut kehtestatud, kui dokumendi sisu seda tegelikult nõuab. Dokumentide registreerimise ja vormistamisega tegelevad linnavalitsuses ning hallatavates asutustes peamiselt sekretärid.

Sissejuhatuses püstitatud neljanda uurimisülesande täitmiseks annan selles peatükis ülevaate uurimustöö valimist, meetodist ja tulemustest.

4.1 Valimi kirjeldus

Viisin perioodil 18.-22. aprill k.a läbi semistruktureeritud intervjuud Tartu linnavalitsuse osakondade ja hallatavate asutuste sekretäridega, et selgitada välja nende teadmised ja oskused dokumentidele juurdepääsupiirangute kehtestamisel. Intervjueeritavate väljaselgitamiseks edastasin sekretärile ettepaneku intervjuus osalemiseks ning osalemissoovist andis teada neist kaheksa. Valimi moodustasid neli sekretäri osakondadest ning neli sekretäri hallatavatest asutustest, mis moodustab 11% kõikidest Tartu linnavalitsuses ja selle hallatavates asutustes töötavatest sekretäridest (kokku 71).

4.2 Uurimismeetodi kirjeldus

Kaalusin uurimismeetodi valikul kvantitatiivse uurimuse (küsitluse) ja kvalitatiivse uurimuse (semistruktureeritud intervjuu) vahel. Kvantitatiivse uurimuse eeliseks on võimalus koguda andmeid paljudelt vastajatelt vähese aja jooksul, kusjuures andmed on arvulised ja lihtsasti analüüsitavad. Selle meetodi negatiivseks aspektiks on aga konkreetsed ja suletud küsimused, mis ei võimalda spontaanseid küsimusi. (Quantitative Research, 2016)

Kvalitatiivse uurimuse peamiseks eeliseks on just see, et valmistatakse ette põhiküsimused, kuid intervjuu käigus on võimalik esitada ka spontaanseid küsimusi, mis teevad intervjuust loomuliku vestluse ning intervjuueeritav tunneb ennast seetõttu mugavamalt. Lisaküsimuste esitamine raskendab aga vastuste võrreldavust, sest erinevate intervjuude käigus kogutakse mõnevõrra erinevat lisainformatsiooni. (Viires, 2013)

Kvalitatiivse uurimuse teiseks eeliseks on võimalus selgitada välja ka vastuste põhjendusi (miks vastaja just nii arvab) ning tajuda vastajate emotsioone (Quantitative Research, 2016).

Peamine põhjus, miks otsustasin läbi viia just semistruktureeritud intervjuud, on asjaolu, et praktiliste kogemuste väljendamiseks oleksid pidanud küsitletavad ise liiga palju vaeva nägema (kirjutamise näol) ning vastused oleksid võinud olla puudulikud. Teiseks põhjuseks, miks otsustasin intervjuu kasuks, oli asjaolu, et sekretärid said intervjuu käigus lisainformatsiooni küsida ning oma teadmisi parandada. Mitme intervjuu puhul läks arutelu pikemaks ning sain intervjuueeritavale vajalikke näpunäiteid anda.

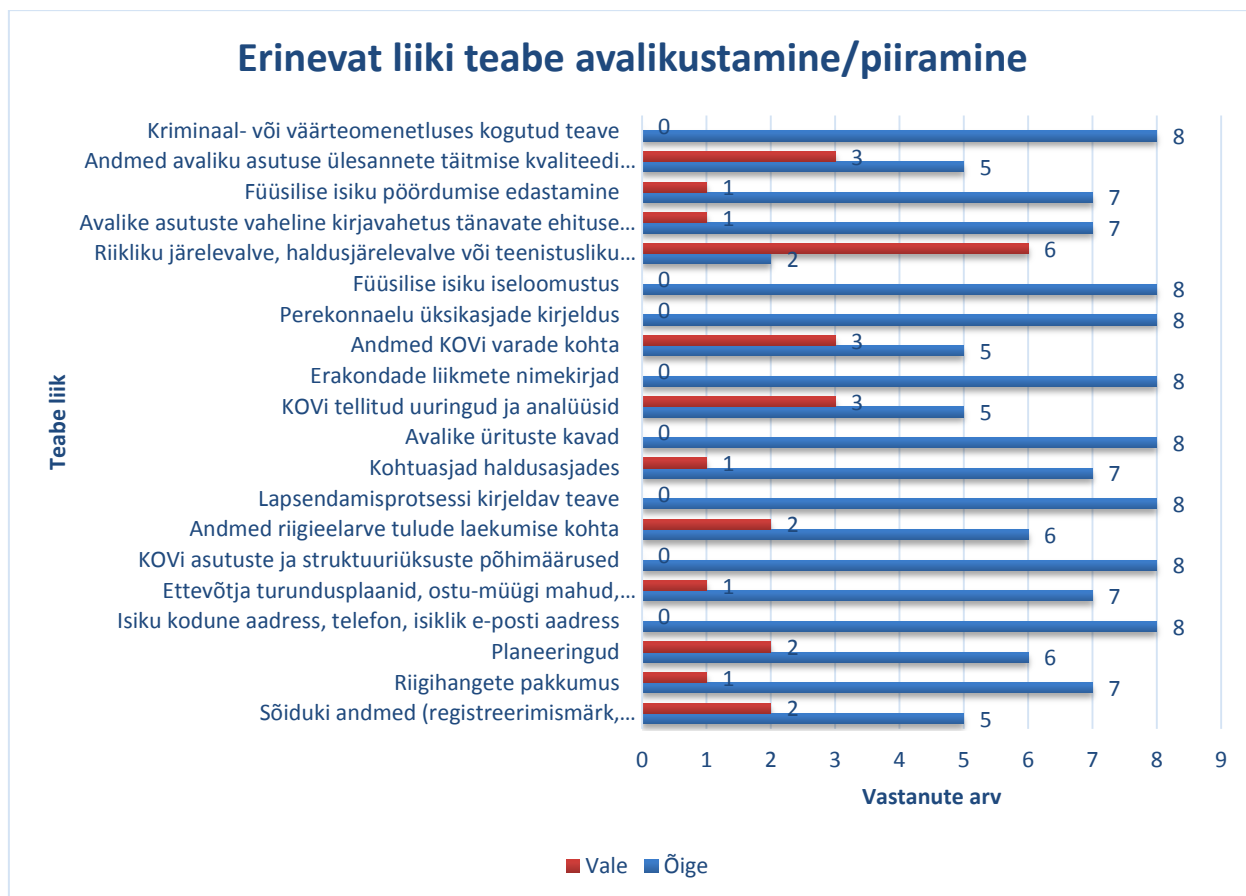
Intervjuu alguses tutvustasin intervjuueeritavale intervjuu eesmärgi ning palusin nõusolekut vestluse salvestamiseks. Viimasega nõustusid kõik küsitletavad. Vastuste analüüsimiseks on intervjuud transkribeeritud (lisa 5). Intervjuud kestsid kuni üks tund.

4.3 Tulemused

Selles peatükis annan ülevaate uurimistöö käigus läbi viidud intervjuude tulemustest kolmest vaatenurgast lähtuvalt: kasutajate teadmised erinevat liiki teabe avalikustamisest ja piiramisest ning teadmised ja oskused dokumentidele juurdepääsupiirangute kehtestamisel.

4.3.1 Kasutajate teadmised erinevat liiki teabe avalikustamisest ja piiramisest

Enne intervjuu läbiviimist palusin osalejatel täita tabeli (lisa 6) ning otsustada erinevat liiki teabe avalikustamist või mitteavalikustamist oma seniste teadmiste ning kogemuste põhjal. Teabe liikide valikul on arvestatud kohaliku omavalitsuse (KOV) tegevusvaldkonnaga ning enamlevinud teabega.



Joonis 2. Erinevat liiki teabe avalikustamine/piiramine

Joonisel 2 on kujutatud vastajate õigeid ja valesid vastuseid, st vastaja on valesti määranud teabe avalikustamiseks või vastupidi – piiranud teabele juurdepääsu. Kõige rohkem (kuuel korral) on eksitud sellega, et on arvatud, et riikliku järelevalve, haldusjärelevalve või teenistusliku järelevalve korras tehtud jõustunud ettekirjutus on asutusesiseseks kasutamiseks. Vastavalt AvTS § 36 lg 1 p-le 12 on nimetatud teave aga avalik. Järelevalve menetluse käigus kogutud teave kuni kohtuotsuse jõustumiseni on asutusesiseseks kasutamiseks (AvTS § 35 lg 1 p 2).

Vastajatel on suundumus avalikku teavet rohkem piirata, kui konfidentsiaalset infot avalikustada. Seda näitab asjaolu, et kasutajad on kolmel korral hinnanud asutusesiseseks kasutamiseks andmed avalike asutuste ülesannete täitmise kvaliteedi ja juhtimise kohta, KOVi varade andmed ning KOVi poolt tellitud uuringud ja analüüsid, ning kahel korral andmed riigieelarve tulude laekumise kohta ja planeeringud, kuid vähem taheti avalikustada infot, mida ei tohiks. Näiteks sõiduki andmeid avalikustaksid kaks vastajat kaheksast, kuid liiklusseaduse (LS) alusel ei kuulu need andmed avalikustamisele (LS § 184 lg 3 p-d 2-4). Vaid üks vastaja avalikustaks ärisaladust sisaldavaid andmeid, üks riigihangete pakkumust, üks kohtuasju haldusasjades ning üks füüsilise isiku pöördumise edastamise.

Kõik vastajad teavad, et avalikustada ei tohi kriminaal- või väärteomenetluses kogutud teavet, füüsilise isiku iseloomustust, perekonnaelu üksikasjade kirjeldust, lapsendamisprotsessi kirjeldavat teavet ning isiku kodust aadressi, telefoninumbrit ja e-posti aadressi. Samuti teavad kõik vastajad, et avalikustamisele kuuluvad erakondade liikmete nimekirjad, avalike ürituste kavad ning KOVi asutuste ja struktuuriüksuste põhimäärused.

4.3.2 Kasutajate teadmised juurdepääsupiirangute kehtestamisest

Küsisin intervjuueeritavatelt enne intervjuu algust, kas nad on intervjuuks kuidagi end ette valmistanud. Keegi vastajatest seda ei olnud.

Esmalt küsisin intervjuueeritavatelt juurdepääsupiirangute eesmärki. Kõik vastajad teadsid, et juurdepääsupiiranguid on vaja, et kaitsta inimeste eraelu. Ühel juhul teati välja tuua ka ärisaladuse kaitse eesmärk. Enamasti vastati üldiselt, et eesmärgiks on piirata juurdepääsu dokumentidele. Eesmärgi kirjeldamise puhul ütles mitu vastajat, et seda on raske kirjeldada. Väidet ilmestavad järgmised intervjuueeritavate kommentaarid:

„Et, kuidas ma seda seletan? Et ei tuleks, et ei tekiks, kuidas ma ütlen, ei avalikustataks isiklikke andmeid näiteks, et kolmandad isikud ei saaks üleliigset informatsiooni, et midagi halba näiteks korraldada.“

„Need on selleks, et ühesõnaga piirata, ah ma ei oska nüüd seletada. Ühesõnaga, sellist teavet, mida ei ole vaja levitada kõigile.“

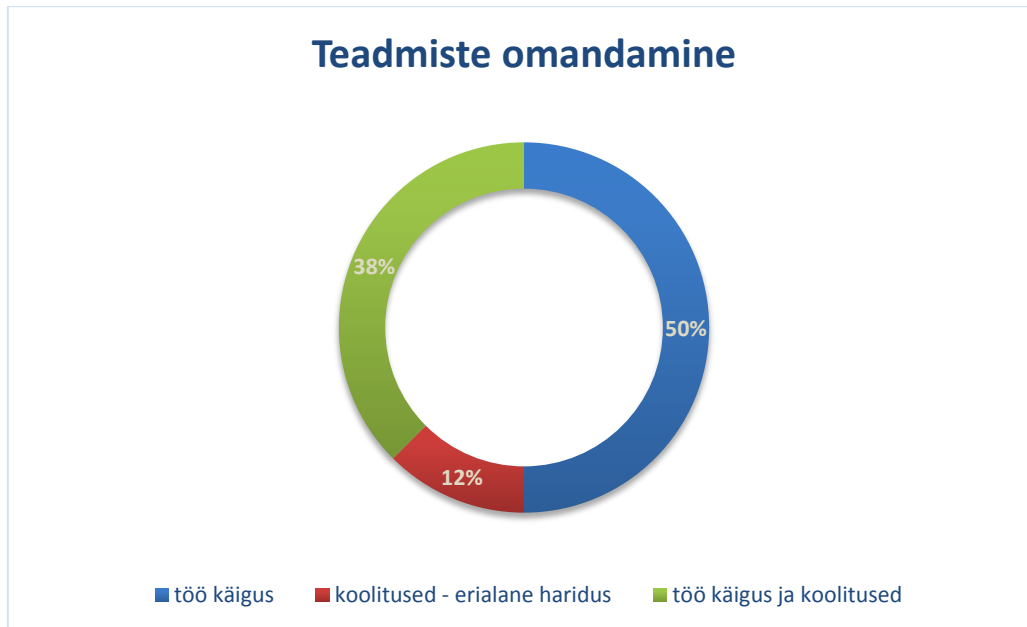
„Neid on vaja andmete juurdepääsu piiramiseks, mis ei ole avalikuks kasutamiseks, näiteks nagu siis inimese eraelu või ärisaladus.“

„No kaitsta isiku andmeid või asutuse andmeid.“

Järgmiseks palusin osalejatel anda hinnang (maksimaalselt 5) oma teadmistele juurdepääsupiirangutest. Oma teadmisi hinnati hindegaga „3“ kolmel juhul ning hindegaga „4“ viiel juhul. Hinnangu arvestamisel arvestati enamasti nende teadmistega, mis puudutavad oma valdkonna dokumentidele piirangute panemist. Seda ilmestab järgmine intervjuueeritava kommentaar:

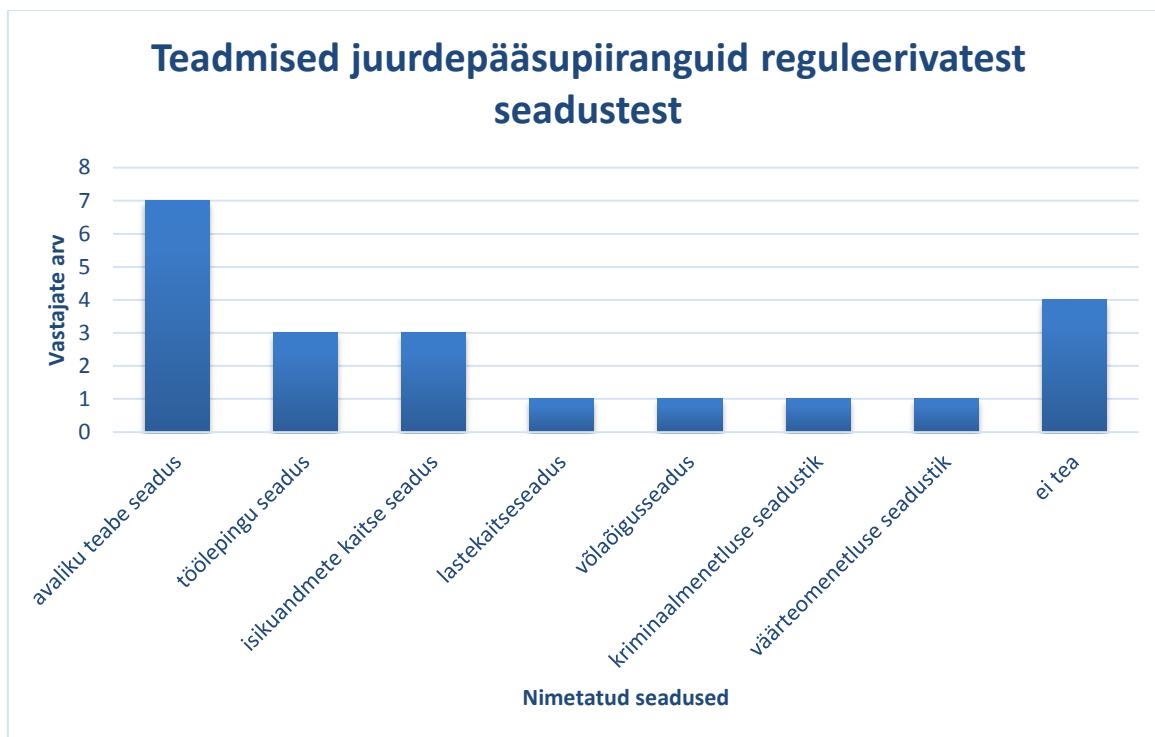
„Ma arvan, et neli, kui enda tööga võrreldes. Et see, mis puudutab minu tööd, siis ma ikka olen teadlik, mis on vajalik juurdepääsupiiranguga kehtestada või määrata ja mis mitte.“

Juurdepääsupiirangute alased teadmised on peamiselt omandatud töö käigus (sh kolleegidelt ja siseveebist saadud info): neli vastanut on õppinud ainult töö käigus, kolm vastajatest on läbinud lisaks erialase koolituse või omandanud vastava hariduse. Üks vastajatest juhindub igapäevaselt dokumentidele juurdepääsupiirangute seadmisel ainult nendest teadmistest, mis ta sai koolis õppides (vaata joonis 3).



Joonis 3. Vastajate teadmiste omandamine juurdepääsupiirangute teemal

Juurdepääsupiiranguid reguleerivatest dokumentidest teadsid seitse vastajat nimetada avaliku teabe seadust põhilise seadusena, mis piiranguid reguleerib (ühtlasi kasutavad nad seda ka oma töös). Lisaks teati mitmel juhul nimetada veel töölepingu seadust (kaks vastajat) ja isikuandmete kaitse seadust (kolm vastajat). Neli vastajat ei teadnud lisaks avaliku teabe seadusele muid aluseid (vt joonis 4).



Joonis 4. Teadmised juurdepääsupiiranguid reguleerivatest seadustest

Pooled vastajatest on tutvunud ka avaliku teabe seaduse üldjuhendiga, pooled mitte. MKMi poolt koostatud juurdepääsupiirangute klassifikaatorist oli teadlik vaid üks vastajatest, kuid ülejäänud intervjuueeritavad avaldasid soovi sellega tutvuda.

4.3.3 Kasutajate oskused juurdepääsupiirangute kehtestamisel

Viis intervjuueeritavat teavad, mida tähendab GoPros dokumendi lugemis- ja muutmisõiguste muutmine ja mida juurdepääsupiirangu AK kehtestamine. Seda ilmestavad järgmised vastajate kommentaarid:

„Mina olen aru saanud, et AK on selleks, et asutusest väljaspool seda juurdepääsu piirata, aga muutmis- ja lugemisõigused on ainult siin asutusesiseselt.“

„No need lugemis- ja muutmisõigused on meil asutusesisesed, me ei saa väljastpoolt inimesi sinna panna. Ja avalik või asutusesiseseks kasutamiseks on siis, kas ta on avalikult kättesaadav ükskõik kellele siis, kes seda infot otsib või läheb siis asutusesiseseks ehk siis ei saa tavaliselt.“

Kolm vastajat ei tea nende moodulite erinevusi ning ajavad neid omavahel segamini, sh kaks vastajat ei saa küsimusest kohe aru (vt lisa 5, küsimus nr 8 (K8)). Hästi ilmestab vastaja valet arusaamist asjast tema selline vastus küsimusele:

„Inimene, kes näeb näiteks, lugemisõigus on tal, ei pruugi olla tal muutmisõigust näiteks teatud dokumentidel. Ja ammugi veel ta ei laiene, lugemisõigus ei laiene .. no vot see teema, mis nüüd on, et tõmmatakse internetti üles ja kõik soovijad saavad teatud dokumente, et seda saab ka kaitsta. No minu meelest on niimoodi, eks ole? Juurdepääsupiirangud ma panen näiteks kui Tartu linn, siis näeb internet seda. Aga kui seda Tartut ei ole seal, siis hakkab juba kitsamalt, kes saab näha seda dokumenti, kitsendama hakkab. Ja vahe ongi selles põhiliselt, kui suur juurdepääs või kui lai juurdepääs on dokumendile.“

Juurdepääsupiirangu kehtestamist GoPros peetakse mugavaks – seda eriti nüüd, kui seoses kirjavahetuse dokumentide täistekstide avalikustamisega loodi GoProsse loend enamkasutatavatest juurdepääsupiirangutest ning sobiva piirangu valimisel arvutab süsteem juurdepääsu kehtivuse aja (varem pidi kirjutama käsitsi juurdepääsupiirangu aluse ning arvutama ise kehtivuse aja).

Juurdepääsupiirangu märkes sisalduva informatsiooni osas teavad intervjuueeritavad nimetada piirangu õiguslikku alust ehk vastavaid paragrahve seadustest ning piirangu kehtivuse aega.

Juurdepääsupiirangute tähtaegu aetakse mitmel korral segamini dokumentide säilitustähtaegadega. Kõik vastajad oskavad nimetada tähtajaks 75 aastat, kui dokumendis sisaldub info füüsilise isiku kohta, sest sellega puututakse tööalaselt põhiliselt kokku. Kolm vastajat muid juurdepääsupiirangu tähtaegu ei tea või teavad valesti. Mainiti näiteks selliseid tähtaegu nagu 3, 10, 25 ja 50 aastat, kuid nende all on tegelikult silmas peetud Tartu Linnavalitsuse ja selle hallatavate asutuste dokumentide loetelust (2015) tulenevaid sarjade säilitustähtaegasid. Väidet tõestavad järgmised vastajate kommentaarid:

„10, 25 ja 75 peaks... 10 aastat on siis, kui on näiteks palk, lisatasud, toetused, aga 75 aastat on igast tõendid ja õiendid.“

„Kui meil on välisprojektid ja mingid asjad, siis on 25 aastat. Neid me oleme oma töös kasutanud.“

„50 aastat, põhiliselt kasutan ise 75 aastat... Tegelikult on vähem ka veel, kas on nüüd kolm aastat äkki ka veel, ma täpselt ei tea seda.“

Vastajad peavad peamiseks põhjuseks, miks alati ei panda dokumendile juurdepääsupiirangut, kui tegelikult nendes sisalduv info seda nõuab, teadmatust ja kahtlust, kas piirata või mitte, ning samuti unustamist.

Kui asutusse saabub dokument, millele on juba saatja piirangu kehtestanud, siis arvestavad kõik vastajad selle piiranguga ning määravad ka registreerimisel dokumendile selle piirangu. Kaks vastajatest ei ole sellega seni kokku puutunud, kuid teeksid samuti nii. Kui saabub dokument, millele pole piirangut pandud, kuid registreerimisel tundub, et seda peaks siiski piirama, siis paneksid kõik vastajad dokumendile õige juurdepääsupiirangu, kuid vaid kaks teavitaksid sellest ka asutust, kust kiri saadeti, et nad ka oma registris sellele dokumendile juurdepääsu piiraks.

Küsimusele, kas dokumendi pealkiri võiks sisaldada näiteks füüsilise isiku nime, vastasid kuus intervjuueeritavat, et ei tohiks, ning kaks vastajat arvasid, et see ei kahjustaks kellegi huve.

Kuus vastajat mõtlevad alati dokumendi registreerimisel ja vormistamisel selle peale, kas dokumenti peaks piirama või mitte. Üks vastajatest tunnistas, et kuigi ta teab, et peab juurdepääsupiirangutega arvestama, läheb tal see siiski tihti meelest. Üks intervjuueeritav vastas aga, et ta ei pea mõtlema, sest dokumendihaldussüsteem määrab automaatselt sarja valikul piirangu.

Tartu linna avaliku dokumendiregistriga on hiljuti tutvunud neli vastajat, kaks on külastanud registrit väga ammu ning kaks pole kordagi vaadanud, kuidas ja millist informatsiooni seal dokumentide kohta avaldatakse. Soovitsin edaspidi intervjuueeritavatel vaadata, kuidas nende poolt registreeritud ja vormistatud juurdepääsupiiranguta dokumente avalikus registris kuvatakse – seda eriti nüüd, kui kirjavahetuse täistekstid (sh e-kirjavahetus) on avalikud – et neil tekiks nägemus, millise kvaliteediga informatsiooni registris on (sh füüsiliste isikute nimed pealkirjades, e-kirjavahetuse registreerimisel ebaoluline info jms), et selliseid vigu edaspidi vältida.

Lõpetuseks palusin intervjuueeritavalt hinnangut avaliku teabe seaduse ja Andmekaitse Inspektsiooni nõudele avalikustada dokumendiregistris dokumente, millele ei ole juurdepääsupiirangut kehtestatud. Hinnangud jagunevad kaheks: ühelt poolt ollakse nõus, et avalike asutuste avalik teave peaks olema avalik, kuid samas tajutakse, et see nõuab rohkem jälgimist ja täpsust, sest võib juhtuda, et avalikuks muutub dokument, mis ei tohiks.

„Lihtsalt siis peab rohkem jälgima, et seda AK-d peale paneks. Mõnes mõttes ma saan aru, et ei varjaks rahva eest midagi, et võimalikult palju oleks avalik, aga samas, vähemalt meie osakonnas seda infot, mida võiks nagu ilma AK-ta panna, on päris vähe.“

„Tegelikult see ei ole nagu halb, otseselt. Ilmselt see on töömahukas, endal ka see jälgimine kogu aeg, et kui see läheks minult otse nagu niimoodi, et keegi vahepeal ei ole, siis oleks väga avalik kõik. Aga muidu ma arvan, et võib olla kasulik mõnes mõttes, nagu läbipaistvam.“

Teisest küljest arvatakse aga, et informatsiooni peaks avalikustama ainult puudutatud isikutele, st kõigil ei peaks olema võimalus kõike lugeda ja teada.

„Mina ei ole selle poolt. Avalikustama peaks valikuliselt asju ja valitud inimestele, nendele inimestele, kellele sellest avalikustamisest on mingisugune väärtus. Inimesed, kes on otseselt seotud selle asjaga, need peaksid juurdepääsu saama ja ülejäänutele muidu niisama, noh huvitundjatele pole mõtet seda näidata.“

Intervjueeritavatel oli võimalus intervjuu lõpus ka omalt poolt juurdepääsupiirangutega seoses midagi lisada või küsida. Üht vastajat huvitas füüsilise isiku dokumentidele juurdepääsu piiramine pärast isiku surma; üks vastaja aga arvas, et 75 aastat on dokumendile juurdepääsu piiramiseks liiga pikk aeg. Üks vastajatest tõdes, et nõustus intervjuus osalema just seetõttu, et saada ka ise intervjuu käigus teadmisi juurde ning intervjuu täitis tema jaoks eesmärgi. Viis vastajat ei soovinud omalt poolt midagi lisada.

5 JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

Selles peatükis teen järelused uurimustöö tulemustest ning ettepanekud asutusele, lähtudes kolmest vaatenurgast: Tartu Linnavalitsuse dokumendiregistri vastavus Eestis kehtivatele nõuetele, dokumendiregistri kasutusmugavus ning kasutajate teadmised ja oskused juurdepääsupiirangute kehtestamisel.

5.1 Dokumendiregistri vastavus nõuetele

Vaatluse ning analüüsi tulemuste põhjal võib järeldada, et Tartu Linnavalitsuse dokumendiregister vastab avaliku teabe seaduses ning asjaajamiskorra ühtsetes alustes sätestatud nõuetele osaliselt.

Dokumendiregister on digitaalne ja leitav asutuse veebilehelt ning sisaldab dokumentide leidmise lihtsustamiseks sisujuhti, kasutusjuhendit ja ületekstiotsingut, kuid see ei sisalda kõiki asutuses tekkinud dokumente (põhiliselt e-kirjavahetust).

Lisaks on dokumendiregistris kuvatavate andmete (eriti juurdepääsupiirangute andmete) kvaliteet kaheldav, sest 2016. a märtsikuuni seda kontrollitud pole. Sarnaselt pole ka kuni nimetatud ajani registreeritud kirjavahetuse dokumentidele dokumendiregistri kaudu otseligipääsu.

Olulisim eksimus nõuete vastu on aga see, et dokumendiregistri avalikus vaates kuvatakse teavet, mis võimaldaks füüsilist isikut tuvastada (nt isiku nimi dokumendi pealkirjas).

Teen Tartu Linnavalitsusele ettepaneku informeerida DHSi kasutajaid ning panna neile kohustuseks registreerida kogu asutuses tekkiv dokumentatsioon (olenemata andmekandjast), mis on kohustuslik registreerida. Samuti tuleks kasutajaid informeerida sellest, et dokumentide pealkirjad ei tohiks sisaldada andmeid füüsiliste isikute kohta, sest sellisel juhul on võimalik isikut tuvastada.

5.2 Kasutusmugavus

Vaatluse ja analüüsi tulemuste põhjal võib järeldada, et Tartu Linnavalitsuse avalik dokumendiregister vastab kasutusmugavuse kriteeriumitele samuti osaliselt.

Esiteks on dokumendiregister asutuse veebilehel raskesti leitav, sest vastav jaotis pole esmavaates nähtav. Kasutajal tuleb esmalt aimata, missuguse valdkonna alla võiks register kuuluda ning seejärel vastav jaotis avada, et oma aimdusele kinnitus saada.

Teiseks probleemiks on dokumentide (eriti kirjavahetuse dokumentide) raskesti leitavus sisujuhi kaudu, mida põhjustab asjaolu, et dokumendid kuvatakse ajalisel järjestuses ning nende pealkirjad on peamiselt üldised. Füüsiliste isikute pöördumiste puhul kuvatakse nime asemel õigustatult initsiaalid, kuid see muudab dokumentide otsimise samuti keerulisemaks.

Minu ettepanek asutusele on muuta dokumendiregister linnavalitsuse veebilehe avavaates nähtavaks. Dokumentide leitavuse parandamiseks tuleks muuta dokumendiregistri otsingusüsteem detailsemaks ning näiteks kirjavahetuse dokumentide puhul kaotada ära neile sisujuhist ligipääs, sest sealsest vaatest on dokumente liiga keeruline leida.

5.3 Kasutajate võimekus juurdepääsupiirangute kehtestamisel

Uurimuse käigus läbi viidud semistruktureeritud intervjuude tulemuste põhjal võib järeldada, et intervjuus osalenud kasutajad omavad erineval hulgal teadmisi ja oskuseid juurdepääsupiirangute kehtestamise valdkonnas. Sellist vastajat, kes oleks kõikidele küsimustele õigesti vastanud, intervjuueeritavate hulgas ei olnud.

Erinevate teabeliikide avalikustamise ja piiramise osas soovivad vastajad rohkem piirata avalikku teavet, kui avalikustada konfidentsiaalset teavet, mis on kindlasti parem olukord vastupidisest. Kasutajad puutuvad tööalaselt kokku peamiselt isikuandmetega, kuid võib juhtuda, et nad ei ole seni lihtsalt muud liiki teavet, mida tuleks kaitsta, tuvastada suutnud (nt ärisaladust vmt). Seda ilmestab väga hästi ka asjaolu, et suurem osa vastajatest oskas juurdepääsupiirangute eesmärgina tuua välja vaid eraelu kaitse tagamise.

Vaatamata sellele, et vastajad hindavad oma teadmisi juurdepääsupiirangutest hinnetega „3“ ja „4“, ei oska neist kõik nimetada lisaks avaliku teabe seadusele muid Eestis juurdepääsupiiranguid reguleerivaid õigusakte. Samuti pole kõik vastajad tutvunud avaliku teabe seaduse üldjuhendiga ning vaid üks vastaja on teadlik MKMi poolt koostatud juurdepääsupiirangute klassifikaatorist.

Praktilise poole pealt ei teata väga hästi GoPro juurdepääsupiirangute moodulite erinevusi ja funktsioone ning aetakse neid omavahel segamini. Lisaks arvatakse valesti, et dokumendi pealkirjas võib sisalduda füüsilist isikut tuvastada võimaldav informatsioon.

Vastajate teadmised juurdepääsupiirangu märkest ning selles sisalduvast informatsioonist on väga head, kuid juurdepääsupiirangute tähtaegu aetakse mitmel korral segamini dokumentide säilitustähtaegadega.

Märkimist väärib, et koguni kuus vastajat kaheksast mõtleavad alati dokumendi registreerimisel selle peale, kas dokumendile juurdepääsupiirangut kehtestada või mitte. Samuti arvestavad kõik kasutajad asutusse saabunud dokumendi registreerimisel selle piirangutega (kui need on juba dokumendile kehtestatud).

Tartu linna avaliku dokumendiregistriga on tutvunud vaid pooled vastajad ning see võib olla põhjuseks, miks sisaldab dokumendiregister füüsilisi isikuid tuvastada võimaldavat informatsiooni, st kui kasutajad näeksid, kuidas ja milline informatsioon avalikuks muutub, siis võibolla nad mõtleksid selle aspekti üle dokumendi registreerimisel EDHSi.

Teen asutusele ettepaneku koostada juhised, mis sisaldaks järgmist informatsiooni:

- mis on juurdepääsupiirangute eesmärk;
- missugune informatsioon on avalik ja missugune mitte (võimalikult detailset, nt ärisaladuse mõiste ei ütle tavakasutajale midagi);
- milliseid juurdepääsupiiranguid teatud liiki teabe puhul kasutada;
- millised on juurdepääsupiirangute tähtajad, sõltuvalt teabest;
- millised on EDHSis juurdepääsupiirangute kehtestamise moodulid ning millised on nende funktsioonid;
- kuidas kuvatakse EDHSis dokumendi registreerimisel täidetud metaandmeid dokumendiregistri avalikus vaates;
- millised on sanktsioonid konfidentsiaalse informatsiooni avalikustamisel.

Pärast juhise koostamist ja avalikustamist on oluline läbi viia ka vastavad koolitused, et informatsioon võimalikult paljude kasutajateni jõuaks.

KOKKUVÕTE

Avalikud asutused (sh valitsusasutused, kohalikud omavalitsused jne) on läbipaistva ja avatud valitsemise tagamiseks kohustatud avalikustama informatsiooni, mis puudutab muuhulgas poliitikat, seadusandlust, avaliku raha kasutamist, juhtimist, rahvusvahelisi suhteid jne, kuid samal ajal tuleb tagada ka isikute eraelu puutumatus, autoriõiguste kaitse, ärisaladuse kaitse ja riigisaladuse kaitse.

Eestis reguleerib teabe avalikustamist avaliku teabe seadus, mis muuhulgas defineerib avaliku teabe mõiste, kirjeldab avalikustamiseks ja asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabe ning dokumendiregistrile esitatavad nõuded. Viimast käsitleb ka Vabariigi Valitsuse määrus „Asjaajamiskorra ühtsed alused“. Informatsiooni kättesaadavuse piiramist reguleerivad lisaks avaliku teabe seadusele veel isikuandmete kaitse seadus (eraelu kaitse), konkurentsiseadus ja riigihangete seadus (ärisaladuse kaitse) ning riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus (riigisaladuse kaitse).

Lõputöö eesmärgiks oli selgitada välja, kuivõrd vastab Tartu Linnavalitsuse avalik dokumendiregister Eestis kehtivatest õigusaktidest tulenevatele nõuetele ja kasutusmugavuse hindamise kriteeriumidele ning millised on kasutajate teadmised ja oskused juurdepääsupiirangute seadmisel praktikas.

Eesmärgi saavutamiseks püstitasin neli uurimisülesannet, hindasin vaatluse käigus Tartu Linnavalitsuse avaliku dokumendiregistri vastavust nõuetele ja kasutusmugavust, ning viisin läbi kaheksa semistruktureeritud intervjuud linnavalitsuse osakondade ja hallatavate asutuste sekretäridega.

Uurimistulemused on oodatust halvemad, st Tartu Linnavalitsuse avalik dokumendiregister ei vasta täielikult nõuetele ning pole seetõttu ka kasutajatele mugav kasutada. Intervjueeritavate teadmiste ja oskuste tase on väga erinev ning vajab kindlasti parandamist.

Käesolevas töös on saadud tagasisidet vaid kaheksalt EDHSi kasutajalt, kuid edaspidi oleks kasulik selgitada välja ülejäänud kasutajate teadmised ja oskused juurdepääsupiirangute

kehtestamise osas, et tekiks ülevaade, milline on tase tegelikult. Seega oleks kasulik asutusel läbi viia vastav küsitlus.

Nii see ettepanek, kui ka eelmises peatükis tehtud järeldused ja ettepanekud edastatakse Tartu linnasekretärile, kes linnavalitsuse info- ja dokumendihaldust koordineerib.

SUMMARY

DISCLOSURE VS NON-DISCLOSURE OF DOCUMENTS IN THE REGISTER OF DOCUMENTS OF TARTU CITY GOVERNMENT

Public institutions (government agencies, local governments etc.) are obliged to disclosure information, which includes politics, regulations and laws, use of public money, international agreements etc., to provide transparent and opened governance. At the same time these institutions have to make sure that the protection of private life, business secrets and state secrets is ensured.

There is Public Information Act in Estonia, which purpose is to ensure that people have the opportunity to access information intended for public use. The act defines the concept of public information, describes the information which should be accessible and which not and determines the requirements for the registers of documents of public institutions. Acts, which purpose is to ensure the protection of private life, business secrets and state secrets are the following: Personal Data Protection Act, Competition Act, Public Procurement Act and State Secrets and Classified Information of Foreign States Act.

The aim of this study was to ascertain whether the register of documents of Tartu City Government conforms to the requirements which are stated in the Estonian regulations and whether the register of documents is user-friendly. In addition, the knowledge and skills of secretaries about how to set restrictions on access to documents was examined.

To attain an object, author of the study raised four research tasks, used observation to assess the compliance of the register of documents to the requirements and its ease of use, and conducted eight semi-structured interviews with the secretaries of the departments and the institutions administered by Tartu City Government.

The results of this study are worse than author expected, because the public register of documents does not meet the requirements and is therefore not user-friendly. The knowledge and

skills of interviewees about setting the restrictions on access to documents are also very different and needs definitely improvement.

This study includes the feedback from only eight users of the Tartu City Government's records management system, but it is important for the city government to ascertain the overall level of the knowledge and skills about restrictions on access to local government's documents. Therefore, it might be useful to the city government to conduct respective survey, which includes all the users who work with documents.

This, and the other proposals that are noted in the fifth chapter, will be sent to the City Secretary of Tartu, who controls Tartu City Government's information and records management.

KASUTATUD MATERJALID

Adamson, A. (2013). *Dokumentide avalikustamine Ida-Viru maakonna kohalike omavalitsuste dokumendiregistrites*. Seminaritöö. Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemia

Ainsaar, M. (2016). *Viitamine*. Kasutatud 15.05.2016 <http://www.yti.ut.ee/et/viitamine>

Aitsam, B. (2015). *Juurdepääsupiirangute seadmine dokumentidele ministeeriumite avalikes dokumendiregistrites*. Lõputöö. Tartu Ülikool, sotsiaal- ja haridusteaduskond. Kasutatud 15.04.2016 <http://dspace.ut.ee/handle/10062/47304>

Andmekaitse Inspeksiooni kodulehekülg. Kasutatud 15.05.2016 <http://www.aki.ee/et/eraelukaitse/juhised>

Asjaajamiskorra ühtsed alused (2015), RT I, 26.08.2015, 6. Kasutatud 15.05.2016 <https://www.riigiteataja.ee/akt/126082015006>

Avaliku teabe seadus (2016), RT I, 06.01.2016, 7. Kasutatud 15.05.2016 <https://www.riigiteataja.ee/akt/106012016007>

Avaliku teabe seaduse üldjuhend (2016). Andmekaitse Inspeksioon. Kasutatud 15.05.2016 http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/AvTS%20%C3%BCldjuhend%2030.03.2016.pdf

Bunyan, T. (2006). Access to documents – freedom of information „could fuel public discussion“. J. Mustonen (Toim). *The World's First Freedom of Information Act* (74-79).
Kokkola: Art-Print Ltd. Kasutatud 13.05.2016
http://www.chydenius.net/pdf/worlds_first_foia.pdf

Byrne, D. S. (2010). Access to Online Local Government Public Records: The Privacy Paradox. *Legal Reference Services Quarterly*, 29, 1-21. doi:10/1080/02703190903554934

Èdes, B. W. (2000). The Role of Public Administration in Providing Information. Information Offices & Citizens Information Services. *EIPA seminar „An Efficient, Transparent Government*

and the Rights of Citizens to Information, 29.-30. mai (lk 2). Kasutatud 11.05.2016
<http://www.sigmaweb.org/1850508.pdf>

Eesti tegevuskava avatud valitsemise partnerluses osalemisel 2014–2016 (2014). Riigikantselei
Kasutatud 15.05.2016 https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/AVP/avp_tegevuskava_2014-2016.pdf

Eesti Vabariigi põhiseadus (2015), RT I, 15.05.2015, 2. Kasutatud 15.05.2016
<https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002>

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 26. aprilli 2016. a isikuandmete kaitse üldmäärus nr (EL) 2016/679 (2016). Kasutatud 13.05.2016 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&qid=1462868953497&from=ET>

Euroopa Parlament kiitis heaks andmekaitsereformi – mis on selle mõjud? (2016). *Njord Advokaadibüroo koduleht*, 26. aprill. Kasutatud 15.05.2016 <http://njordlaw.com/et/euroopa-parlament-kiitis-heaks-andmekaitsereformi-mis-on-selle-mojud/>

Everst, K. (2011). *Dokumentide avalikustamine ja kasutajamugavus dokumendiregistris – eksperiment avaliku sektori näite alusel*. Lõputöö. Tallinna majanduskool

Grønbech-Jensen, C. (1998). The Scandinavian tradition of open government and the European Union: problems of compatibility? *Journal of European Public Policy*. 5, 185-199. doi: 10.1080/13501768880000091

Isikuandmete kaitse seadus (2016), RT I, 06.01.2016, 10. Kasutatud 13.05.2016
<https://www.riigiteataja.ee/akt/106012016010>

Jingbo, W. (2015). Weighing the Public Interest in the Disclosure of Government Information. *Social Sciences in China Press*, 36, 37-55. doi: 10.1080/02529203.2015.1062228

Juurdepääsupiirangute klassifikaator versioon 1.0 (2015). Kasutatud 12.05.2016
https://mkm.ee/sites/default/files/jpp_klassifikaator_seletuskiri_010715.pdf

Kail, K. (2005) Dokumendiregistrile avaliku teabe seaduses sätestatud nõuete täitmine Eesti avaliku sektori asutustes. Magistritöö. Tallinna Pedagoogikaülikool, infoteaduste osakond. Kasutatud 15.04.2016 <http://dhteadmusbaas.edicypages.com/files/Kail,%20Kristi.pdf>

Kierkegaard, S. (2009). Open access to public documents – More secrecy, less transparency!. *Computer Law & Security Review*, 25, 3-27. doi: 10.1016/j.clsr.2008.12.001

- Kolga, K. (2013). *Dokumentide avalikustamine Saaremaa ja Hiiumaa omavalitsuste dokumendiregistrites*. Seminaritöö. Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemia
- Konkurentsiseadus (2014). RT I, 30.12.2014, 15. Kasutatud 13.05.2016 <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122014015>
- Kuhi, K. (2014). *Dokumentide avalikustamine kohalike omavalitsuste dokumendiregistrites*. Lõputöö. Tartu Ülikool, sotsiaal- ja haridusteaduskond. Kasutatud 15.04.2016 <http://dspace.ut.ee/handle/10062/42506>
- Leppik, L., Berendsen, V. ja Lepik, K. (2016). *Üliõpilaste kirjalike tööde vormistamise juhend*. Kasutatud 15.05.2016 http://www.yti.ut.ee/sites/default/files/www_ut/yliopilastoode_vormistamise_juhend.pdf
- Liiklusseadus (2015), RT I, 30.12.2015, 27. Kasutatud 13.05.2016 <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122015027>
- Pullonen, K. (2006). *GoPro abiinfo*. Tartu linnavalitsuse siseveeb *Quantitative Research*. Kasutatud 21.05.2016 <http://www.quantitative-research.org.uk/>
- Rammo, A. (2014). Mis on avalik huvi? *Hea Kodanik*, 1, 8-9. Kasutatud 15.05.2016 <http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/Hea%20Kodanik%201-2014.pdf>
- Riigikantselei kodulehekülg. Kasutatud 11.05.2016 <https://riigikantselei.ee/et/avatud-valitsemise-partnerlus>
- Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus (2015). RT I, 12.03.2015, 46. Kasutatud 15.05.2016 <https://www.riigiteataja.ee/akt/112032015046>
- Rohtoja, M. (2011). Dokumentide avalikustamisega seotud riskide hindamine elektroonilise dokumendihaldussüsteemi kasutajate hinnangul. Magistritöö. Tallinna Ülikool, infoteaduste instituut. Kasutatud 13.05.2016 <http://dhteadmusbaas.edicypages.com/files/Rohtoja,%20Mari.pdf>
- Sanchez, D., Batet, M. ja Viejo, A. (2013). Minimizing the disclosure risk of semantic correlations in document sanitization. *Information Sciences*, 249, 110-123. doi: 10.1016/j.ins.2013.06.042
- Tartu linna ametiasutuste ja ametiasutuste hallatavate asutuste dokumentide loetelu (2015). Tartu Linnavalitsus, linnakantselei. Kasutatud 15.05.2016 <http://www.tartu.ee/data/sarjad.pdf>

Tartu Linnavalitsuse koduleht (2016). Kasutatud 15.05.2016
http://www.tartu.ee/?lang_id=1&menu_id=2&page_id=1208

Tiks, M. (2014). *Dokumentide avalikustamine Võru maakonna kohalikes omavalitsustes*. Lõputöö. Tartu Ülikool, sotsiaal- ja haridusteaduskond. Kasutatud 15.04.2016
<http://dspace.ut.ee/handle/10062/42510>

Viires, K. (2013). *Etnograafiline intervjuu – intervjuu tüübid ja meetodid*. Kasutatud 13.05.2016
<http://intervjuu.weebly.com/intervjuu-tuumluumlbid-ja-meetodid.html>

LISAD

Lisa 1. Juurdepääsupiirangu kehtestamine GoPros

Asi	Seotud osapool	Lisaväljad	Meelespea	Kooskõlastused	Häälestus	Ajalugu
-----	----------------	------------	-----------	----------------	-----------	---------

Juurdepääsupiirangud:

Juurdepääs:

Piirangu alus:

Teema veebis:

Kehtestamise aeg

Piirangu lõpp:

Tühistamise alus:

Joonis 5. Juurdepääsupiirangu kehtestamine GoPros (väljavõte GoPro Case Professional'ist)

Lisa 2. Tartu Linnavalitsuse dokumendiregistri vastavus AvTSist tulenevatele nõuetele

Tabel 1. Tartu Linnavalitsuse dokumendiregistri vastavus AvTSist tulenevatele nõuetele

Alus	Nõude kirjeldus	Vastavus	Kommentaar
§ 12 lg 1	Registreeritakse saabunud ja väljasaadetud dokumendid, õigusaktid ning lepingud	Vastab osaliselt	Ei registreerita kogu e-kirjavahetust
§ 12 lg 3 ¹	Avalikus vaates ei kuvata teavet, mis võimaldaks füüsilist isikut tuvastada	Vastab osaliselt	Eraisikute nimed asendatakse avalikus vaates initsiaalidega, kuid esineb dokumente, mille puhul on dokumendi pealkirjas inimese nimi
§ 12 lg 4	Lahendamise või vastamise tähtaeg, vastuse koostamise või lahendamise korraldamise eest vastutava struktuuriüksuse nimetus ja ametniku või töötaja nimi, kes vastuse koostab	Vastab täielikult	
§ 12 lg 4 ¹	Elektroonilistele dokumentidele, millele ei ole juurdepääsupiirangut kehtestatud, tagatakse juurdepääs dokumendiregistri kaudu, välja arvatud dokumentidele, mis avaldatakse Riigi Teatajas	Vastab osaliselt	Linnavalitsus alustas 2016. a märtsist juurdepääsupiiranguta kirjavahetuse dokumentide täistekstide avalikustamist
§ 12 lg 5	Tagatakse juurdepääs dokumendiregistrile	Vastab täielikult	Dokumendiregister on leitav Tartu linna kodulehel www.tartu.ee
§ 12 lg 5	Dokumentide leidmise lihtsustamiseks sisujuht, kasutusjuhend ning ületekstiotsing	Vastab täielikult	Vt sisujuht (lisa 4)

Lisa 3. Tartu Linnavalitsuse dokumendiregistri vastavus AÜAst tulenevatele nõuetele

Tabel 2. Tartu Linnavalitsuse dokumendiregistri vastavus AÜAst tulenevatele nõuetele

Alus	Nõude kirjeldus	Vastavus	Kommentaar
§ 21	Digitaalne dokumendiregister	Vastab täielikult	Dokumendid registreeritakse elektroonilises dokumendihaldussüsteemis GoPro Case Professional
§ 23 lg 1	Juurdepääs veebilehe kaudu	Vastab täielikult	Dokumendiregister asub Tartu linna kodulehel
§ 23 lg 2	Peab tagama juurdepääsu registreeritud juurdepääsupiiranguta digitaaldokumendile või sisaldama paberkandjal või muul kandjal dokumendi asukohaviita	Vastab osaliselt	Juurdepääs on 2016. a märtsist lisaks muudele dokumendiliikidele ka kirjavahetuse täistekstidele
§ 23 lg 3	Peab sisaldama andmeid juurdepääsupiirangu aluse ja tähtaja kohta	Vastab osaliselt	Dokumendiregistris esineb dokumente, millele pole piirangut kehtestatud, kuid millel peaks piirang olema. Nende dokumentide puhul, millel on piirang, on andmed piirangu aluse ja tähtaja kohta olemas
§ 24 lg 1	Tehnoloogiliselt, organisatsiooniliselt ja füüsiliselt piisavalt kaitstud andmete omavolilise muutmise või hävitamise eest	Vastab täielikult	Dokumentide muutmisõiguseid on võimalik anda vaid neile, kellel on õigus dokumente muuta; kõik lugemised, muutmised ja kustutamised logitakse jne
§ 24 lg 2	Varukoopiate tegemine	Vastab täielikult	Igapäevaselt tehakse varukoopia sellel päeval tekkinud andmetest ning igal nädalal kogu registrist

Lisa 4. Tartu Linnavalitsuse avaliku dokumendiregistri sisujuht

Dokumendiregister

Tartu linna dokumendiregistri avaliku vaate kaudu tagatakse ligipääs linnavalitsuses, linnavolikogu kantseleis ja linnavalitsuse hallatavates asutustes registreeritud dokumentide andmetele.

- Kasutusjuhend
- Määrused (Linnavalitsus | Linnavolikogu)
- Linnavolikogu otsused
- Linnavalitsuse korraldused
- Uued õigusaktid andmebaasis
- Istungite päevakorrad | protokollid | stenogrammid | videod
- Volikogu menetluses olevad eelnõud
- Volikogu komisjonide protokollid
- Koosolekute protokollid
- Haldusaktid
- Käskkirjad
- Lepingud
- Kirjavahetus (Sissetulnud | Väljaläinud)
- Dokumendid hallatavate asutuste kaupa
- Planeeringud
- Riigihanked
- Projekteerimistingimused
- Raieload
- Lihtotsing
- Dokumentide loetelu

Joonis 6. Tartu Linnavalitsuse avaliku dokumendiregistri sisujuht (Allikas: Tartu linna koduleht, 2016)

Lisa 5. Semistruktureeritud intervjuu transkriptsioon

Aitäh, et nõustusite intervjuud läbi tegema. Intervjuu puudutab dokumentide juurdepääsupiiranguid ja selle eesmärgiks on uuridagi sekretäride teadmisi ja oskusi nende kehtestamisel. Ja alustame teadmiste väljaselgitamise osaga.

K1: Kas oskate öelda, mis on juurdepääsupiirangute eesmärk?

V: Juurdepääsupiirangute eesmärk on piirata juurdepääsu dokumentidele, kas nad on siis avalikud või siis seal on mingid delikaatsed nõuded või omadused sees kirjas.

K2: Kuidas hindate üldiselt oma teadmisi juurdepääsupiirangute osas, 5 palli süsteemis?

V: Ma arvan, et neli võiks see arv olla.

K3: Ja kust need teadmised pärinevad?

V: Ma olen läbinud erinevaid koolitusi, tööstaaž, mm, siis muidugi minu haridustase, et ma olen nagu selle erialaga väga palju õppinud ja lõpetanud ülikoolis selle eriala. Rohkem nagu ei olegi...

K4: Mhmh, kas oskate nimetada, missugune on Eestis põhiline seadus, mis juurdepääsupiiranguid reguleerib?

V: Avaliku teabe seadus

K: Ja kas te kasutate seda oma töös?

V: Ikka

K5: Aga kas te olete tutvunud ka avaliku teabe seaduse üldjuhendiga?

V: Mmm, ma olen näinud määruse juures, olen lugenud neid selgitavaid niisuguseid, kus on määrused nagu lahti selgitatud.

K: Mhmh, et see üldjuhend nüüd, Andmekaitse Inspeksioon seda ka uuendas märtsikuus, et sellega ma soovitan tutvuda

V: Jah, seal leheküljel ma sellega just tutvusingi

K6: Väga tubli! Kas oskate veel mõningaid seadusi nimetada, kus on neid piiranguid välja toodud?

V: On ikka. Ee.. no avaliku teabe seadus, isikukaitse seadus, mmm... siis lastekaitse seadus, töölepingu seadus, (pikk vaikus). Siis isegi see, mis korraldab tasemetöid ja eksameid, põhikooli

lõpueksamite, see hästi pikk nimetus sellel määrusel, et läbiviimise kord. Seal määratakse näiteks, et lastel võib olla erivajadused, kellel on eksamitingimused, et need on nagu kaitstud piiranguga. Praegu nagu hetkel ei oska rohkem.

K7: See on väga hea kogus juba, mida Te teate. Aga kas oskate ka öelda, millises dokumendis Eestis on toodud välja kõik piirangud, mis Eesti seadused sisaldavad, et ühes sellises kompaktses dokumendis?

V: Ei oska praegu öelda.

K: See on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt koostatud juurdepääsupiirangute klassifikaator ja seal on siis kõik Eestis kehtivatest seadustest toodud piirangud välja toodud.

V: Ahah, vot seda ma ei tea.

K: Selle ma võin Teile ka saata selle lingi, et saate sellega tutvuda.

V: Võite küll saata.

K8: Mhmh, nii, nüüd siis praktilise osa juurde. Et GoPros on meil võimalik dokumendile muutmis- ja lugemisõiguseid ja siis on juurdepääsupiirangute kehtestamise koht. Kas need on omavahel erinevad asjad või on neil üks ja sama ülesanne?

V: Et üks on siis nagu see mmm... seaduslik alus ja siis on, noh üks on õigusliku aluse see väljatoomine.. Oota, mis see küsimus oli, ma ei saanud täpselt aru?

K: Et dokumendil on lugemis- ja muutmisõigused ja juurdepääsupiirangud, et kas nendel on erinevus või on neil üks ja sama ülesanne?

V: Neil on ikka erinevus.

K: Kas oskate ka kirjeldada seda?

V: Sellepärast, et noh kui on piirang peal, siis lugeda võibolla võib viis isikut, aga muuta saab ikkagi ainult üks isik. Muidu kõik hakkavad muutma, siis keegi enam ei saa aru, kes mida muutis.

K: Te põhjendasite ma saan aru vist, et muutmis- ja lugemisõiguste vahet?

V: Jah

K: Aga ma tahaksin, et Te nagu põhjendaksite seda, et on dokumendi lugemis- ja muutmisõigused ja siis on see juurdepääsupiirang AK või A.

V: Et kellele on see juurdepääsupiirang ...

K: Neid on erinevatest kohtadest võimalik märkida, et kas neil on ja missugune on nende erinevus? Mis on nende funktsioon?

V: Funktsioonilt on need ka erinevad, sellepärast, et juurdepääsupiirang määrab juba mingi aja. Näiteks kui tal on seatud juurdepääsupiirang, siis on seal mingi aeg, et näiteks peale 75ndat aastat on see dokument avalik ja kõik võivad seda lugeda.

K9: Mhmh, ee.. kas oskate kohe peast nimetada, kus GoPros on võimalik seda juurdepääsupiirangut muuta?

V: Mmm.. häälestus

K: Kas see on Teie jaoks mugav seda muuta või võiks olla see kuidagi lihtsam?

V: Ei, see on väga mugav. Ja veel mugavamaks on minu arust nüüd tehtud, kui tekkis see nõue, mida linnavalitsus siiski ei olnud täitnud avaliku teabe seadusest lähtuvalt, et linnavalitsuse dokumendid peavad olema avalikud ja nüüd siis muudeti, tehti ikka veel lihtsamaks, et nüüd kui valid seda juurdepääsupiirangut, saad kohe lugeda, et ei pea enam meenutama, mis see punkt täpselt oli.

K10: Ee.. aga millist informatsiooni see juurdepääsupiirangu märges sisaldab?

V: See märges sisaldabki, mida see tekst seal võib sisaldada ... Näiteks siis, kas seal on eraisikulised andmed või on seotud hoopis mingite kohtulahenditega. Et need on kõik erinevad juurdepääsupiirangud ju.

K11: Milliseid informatsioonile juurdepääsu piirangute tähtaegu Te teate?

V: Eee, paragrahv 35 sätestab lõiked, väga paljud siis, punkt 12 on väga mahukas

K: Kas teate, kui pikk on see tähtaeg, et nende dokumentidega tutvuda ei saa?

V: 75 aastat.

K: Mhmh, aga kas teate veel mingisuguseid tähtaegu mingite muude punktidega seoses?

V: Em.. näiteks on mingisugused sotsiaaltööd puudutavad, mingid noh, kus ei ole väga nii... on viieaastased tähtajad, et mingid teated tulevad võibolla, et keegi soovib mingit vastust seal mingis teemas, et need ongi viieaastalised, kus ei ole nii..

K12: Eee.. mida Teie arvate, mis on peamine põhjus, miks alati ei ole juurdepääsupiirangut kehtestatud dokumendile, kui tegelikult see peaks olema seal peal dokumendil?

V: No punkt üks on teadmatus, töötaja teadmatus, kes menetleb dokumente. Ja-ja teine on, et võibolla inimene kahtleb, et kas peab.

K: Mhmh, aga oma kogemusest näiteks on Teil ka tekkinud selliseid küsimusi?

V: Jah, mul endal tekkiski näiteks just see.. mmm.. viimased kolm aastat on nüüd Innoves peame märkima lapsi, kes siis eritingimustel teevad põhikooli lõpueksamit ja neil on seal lõpueksamil nagu eritingimused, siis nad võivad kasutada enam materjale kui teised. Ja ma ei teadnud, et ma peaks seda nagu piirama. Mõtlesin, et see ei ole nagu nii delikaatne informatsioon, aga siiski oli, kui ma küsisin. Ja siis öeldigi, et peaks ikka panema.

K: Jah, kui mõelda, et kui näiteks keegi klassikaaslane loeb, et tal on need eritingimused..

V: Jah, et tal on ebamugav siis

K13: Nüüd, kui asutusse saabub selline dokument, millele on juba juurdepääsupiirang pandud peale selle asutuse poolt, kes on selle dokumendi saatnud, et kuidas Te siis sellega dokumendi registreerimisel arvestate?

V: Ma arvestan kindlasti, sellepärast et siis kindlasti panen ka ise selle juurdepääsupiirangu edasi, kui ma neid dokumente edasi menetlen, vastame, kirjutame omavahel ja seal on ka siis samad juurdepääsupiirangud.

K14: Mhmh, aga kui nüüd saabub selline dokument, millele ei ole pandud piirangut peale, aga Teile tundub, et see sisaldab sellist informatsiooni, mis tegelikult peaks olema piiratud, et kuidas siis käituksite või olete käitunud?

V: Jah, no näiteks tuleb, kool esitab Tartumaa näiteks Lõuna Politsei prefektuurile avalduse, et koolis toimus õiguserikkumine, õpilane X lõi õpilast B, ja-ja, ja me lihtsalt kirjeldame niimoodi, et me ei kirjuta isegi nimesid, kirjutamegi nii et õpilane X, viienda klassi õpilane lõi kuuenda klassi õpilast ja et palume nagu tegelda probleemiga. Siis tuleb sealt vastus, samuti dokumenti menetletakse ja siis tuleb maakonna alaealiste komisjonilt taotlus, et palume väljastada iseloomustus nende isikute kohta ja vot siis me paneme sinna juurdepääsupiirangud, sellepärast et siis on juba isikud, nende nimed ja tegevused täpselt sees.

K: Mhmh, aga kas siis maavalitsuse kirjal ei ole juba piirangut peal?

V: Ei ole, seal ei ole piirangut, sest noh, lihtsalt küsitakse inimese kohta, et palun väljastage iseloomustus. Seal ei ole nagu ... et huvi võib ju tunda... ükskõik mille vastu.

K15: Kuidas Teile tundub, kas asja või dokumendi pealkirjas võib sisalduda sellist informatsiooni, nt isiku nime või..

V: Ei tohiks jah, seepärast see juba avaldab ka väga palju, et selle isiku kohta siis...

K16: Kas Te mõtlete iga kord, kui Te dokumenti registreerite või vormistate väljaminevat kirja, et kas sellele peaks piirangu peale panema või ei peaks?

V: Ikka mõtlen, muidu ei saa ju...

K17: Väga hea. Kas Te olete külastanud Tartu linna avalikku dokumendiregistrit ja tutvunud, missugune info seal on avalik täpselt dokumentide kohta?

V: Ee.. linna veebilehelt dokumendiregistrit? Jah, olen küll jah.

K: Aga nüüd viimasel ajal ka, siis kui me oleme neid ..

V: Ma olen vaadanud, aga ma nagu ei ole näinud

K: Ei ole sellist näinud?

V: Võibolla ei tea, kus sarjades nad siis on... Aa, olen küll näinud, eksisin. Olen küll näinud, aga ma ei mäleta. Olen küll näinud jah, pealkiri tuleb lahti ja siis on all tekst, et see dokument on asutusesiseseks kasutamiseks mingi piiranguga.

K: Aga sellist ei ole tähele pannud, kus oleks ka see kõik dokument näha juba?

V: Ei, seda ei ole.

K18: Ahah, et seda võiks veel tegelikult nagu vaadata, noh, neid on muidugi raske ka sealt leida, sest hästi palju on ka piiranguga ja nad ei ole sorteeritud seal. Aga siis tekib see aimdus, et missugune see, kuidas see info siis välja läheb, kui seal piirangut peal ei ole. Nii, ja lõpetuseks on selline küsimus, et milline on Teie hinnang sellele nõudele avalikustada neid dokumente täies mahus, millele ei ole piirangut peale kehtestatud?

V: Ei see on normaalne, siis inimesed ka teavad, mida tehakse, millega tegeldakse, mitte lihtsalt keegi... et noh, mida segasem ja kinnisem on informatsioon, seda kahtlasem tundub nagu asi, eriti kui tegu on avalike asutustega.

K19: Ja kas Te soovite veel midagi lisada või küsida sellega seoses?

V: Ma ei oskagi öelda, ainult et mulle endale tundub, et see 75 aastat on väga pikk aeg, et võiks olla kas, ma ei tea, 40 või 50 aastat või...

K: Eks seal ongi vist arvestatud selle inimese keskmise elueaga, et 75 aastat siis see võib teda veel puudutada ja see on ju veel niimoodi, et kui inimene sureb, siis surmast alates veel 30 aastat. Et ma arvan, et see on jah selleks, et kaitsta ikka seda eraelu väga.

V: Mhmmh.

K: Ja sellega ongi kõik. Aitäh!

Lisa 6. Tabel intervjueeritavatele erinevat liiki teabe osas avalikustamise või piiramise üle otsustamiseks

Palun märki iga teabe liigi puhul oma seniste teadmiste ja kogemuste (nende puudumisel aimduse) põhjal, milline teave on avalik, milline asutusesiseseks kasutamiseks.

Tabel 3. Erinevat liiki teabe avalikustamine või piiramine

Teabe liik	Avalik (A) või asutusesiseseks kasutamiseks (AK)
Sõiduki andmed (registreerimismärk, registreerimistunnistuse number, identifitseerimisnumber)	
Riigihangete pakkumus	
Planeeringud	
Isiku kodune aadress, telefoninumber, isiklik e-posti aadress	
Ettevõtja turundusplaanid, ostu-müügi mahud, tootmisprotsessid, tarneallikad, kliendid ja edasimüüjad, hinnapakumised	
Kohaliku omavalitsuse asutuste ning nende struktuuriüksuste põhimäärused	
Andmed riigieelarve tulude laekumise kohta	
Lapsendamisprotsessi kirjeldav teave	
Kohtuasjad haldusasjades	
Avalike ürituste kavad	
Kohaliku omavalitsuse asutuse tellitud uuringud ja analüüsid	
Erakondade liikmete nimekirjad	
Andmed kohaliku omavalitsuse varade kohta	
Perekonnaelu üksikasjade kirjeldus	
Füüsilise isiku (nt lapse) iseloomustus	
Riikliku järelevalve, haldusjärelevalve või teenistusliku järelevalve korras tehtud jõustunud ettekirjutus	
Avalike asutuste vaheline kirjavahetus tänavate ehituse teemal	

Füüsilise isiku pöördumise edastamine	
Andmed avaliku asutuse ülesannete täitmise kvaliteedi ja juhtimisvigade kohta	
Kriminaal- või väärteomenetluses kogutud teave	

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Sandra Õne (sündinud 03.08.1991),

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Dokumentide avalikustamine vs. dokumentidele juurdepääsu piiramine Tartu Linnavalitsuse dokumendiregistris“, mille juhendaja on Tiina Palu,
 - 1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 23. mail 2016. a